

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2016/2017



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**EXTERNALIZAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNA E A
DIMENSÃO INTERNA DA SEGURANÇA INTERNACIONAL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Pedro Miguel Duarte da Graça
MAJOR, INF/GNR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**EXTERNALIZAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNA
E A DIMENSÃO INTERNA DA SEGURANÇA
INTERNACIONAL**

MAJ INF GNR Pedro Miguel Duarte da Graça

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**EXTERNALIZAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNA
E A DIMENSÃO INTERNA DA SEGURANÇA
INTERNACIONAL**

MAJ INF GNR Pedro Miguel Duarte da Graça

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: Tenente-coronel CAV/GNR Frederico Galvão da Silva

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Anti plágio

Eu, Pedro Miguel Duarte da Graça, declaro por minha honra que o documento intitulado “*Externalização da segurança interna e a dimensão interna da segurança internacional*”, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/17 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 19 de junho de 2017

Pedro Miguel Duarte da Graça
MAJOR INF/GNR



Agradecimentos

Este trabalho só foi possível graças ao apoio incondicional de camaradas, amigos e acima de tudo da família.

Não poderia começar de outro modo, senão pelo reconhecimento da minha família, pela paciência e pelo APOIO, especialmente da minha filha Maria Leonor.

Ao meu Orientador, Tenente-coronel da GNR Galvão da Silva, pela ajuda descomplicada e pela compreensão na hora de incumprimento dos prazos.

À professora Ana Paula Brandão, cuja abordagem inicial e exploratória foi fundamental para a prossecução do presente estudo.

Ao Major da GNR Dornelas Quadrado, a sua ajuda para perceber o Projeto GAR-SI Sahel, caso não teria certamente sido possível sem a sua boa vontade, camaradagem e rapidez de resposta. A todos os entrevistados, todos eles oficiais, portugueses e espanhóis, por terem acedido à minha solicitação e pelos seus importantes contributos. No contacto com os oficiais da *Guardia Civil* foi fundamental a colaboração do Tenente-Coronel Martin Velasco, camarada de curso, que muito agradeço.

Ao Major Ferreira da Cruz, meu amigo, um agradecimento especial de amizade pela discussão dirigida que muito me ajudou.

A ti L. Duarte pelo apoio e ajuda infindável.



Índice

Introdução	1
1. Nexo securitário	4
1.1. Ancoragem conceptual	4
1.2. Estudos de Segurança Internacional	4
1.2.1. Níveis de análise	5
1.2.2. Setores da segurança	6
1.2.3. Ameaça interna e externa	7
1.2.4. Política de segurança	8
1.3. Securitização	8
1.4. O Complexo Regional de Segurança	9
1.5. O nexo securitário interno-externo	13
1.5.1. A segurança interna e segurança externa “tradicional”	13
1.5.2. A Tira de Moebius	15
1.5.2.1. Obsolescência da fronteira face às ameaças	15
1.5.2.2. Profissionais de (in)segurança	17
1.5.2.3. Cooperação	18
1.5.3. Externalização da segurança interna e a dimensão interna da segurança internacional	19
2. O nexo securitário na UE	22
2.1. A Estratégia de Segurança na UE	23
2.1.1. Os Tratados – TUE e TFUE	23
2.1.2. A Estratégia Global da UE	24
2.1.2.1. Plano de Execução em Matéria de Segurança e Defesa (PEMSD)	28
2.1.2.2. As Estratégias complementares da EGUE	28
2.2. O nexo-securitário na vizinhança da UE	30
2.2.1. Vizinhança da UE	30
2.2.2. Ameaças na vizinhança da UE	32
3. Impactos do Sahel na segurança da UE	42
3.1. Estratégia para o Desenvolvimento e a Segurança no Sahel	42



3.2. Missões da PCSD no Sahel.....	44
3.3. GAR-SI Sahel	45
3.3.1. Antecedentes	45
3.3.2. Objetivo	46
3.3.3. Implementação e organização	46
3.4. Apresentação e análise de resultados.....	47
Conclusões	52
Bibliografia	54

Índice de Anexos

Anexo A —	Corpo de conceitos	Anx A-1
Anexo B —	Fenómenos interno-externo (modelo)	Anx B-1

Índice de Apêndices

Apêndice A —	Percurso Metodológico	Apd A-1
Apêndice B —	Guião da entrevista.....	Apd B-1
Apêndice C —	Resposta por entrevistado.....	Apd C-1

Índice de Figuras

Figura 1 –O grande complexo regional de poder Euro-centrado no pós-Guerra Fria.....	11
Figura 2 –Padrões de segurança Regional em África no pós-Guerra Fria	13
Figura 3 –A segurança interna e segurança externa “tradicional”.....	14
Figura 4 –Externalização da resposta face às AT.....	16
Figura 5 –Internalização da resposta face às AT	17
Figura 6 –Os vizinhos dos nossos vizinhos (G5-Sahel)	32
Figura 7 –Index de Estados Frágeis 2017.....	33
Figura 8 –IDH 2016.....	34
Figura 9 –IDH por região-2016	34
Figura 10 –Ataques terroristas por concentração/intensidade – 1970-2015.....	35
Figura 11 –Incidentes terroristas no Afeganistão, Iraque e Nigéria- 2000-2015	35
Figura 12 –Rotas de crime organizado no mundo	36
Figura 13 –Deteção de ilegais na fronteira externa da UE-2016.....	37



Figura 14 –Criminalidade transfronteiriça relatada-2016	37
Figura 15 –Estratégias na vizinhança e na vizinhança alargada africana da UE.....	38
Figura 16 –Operações e missões militares e civis	39
Figura 17 –Riscos e Ameaças no Sahel.....	43
Figura 18 –Gestão do projeto	47

Índice de Tabelas

Tabela 1 –Modelo de análise	20
Tabela 2 –Dados identificativos dos entrevistados.....	48
Tabela 3 –As três dinâmicas e os fenómenos	50
Tabela 4 – Modelo de análise aplicada aos TUE e TFUE.....	Anx B-1
Tabela 5 – Modelo de análise aplicada à EGUE	Anx B-2
Tabela 6 – Modelo de análise aplicada ao nexu securitário na vizinhança da UE	Anx B-3
Tabela 7 –Percurso Metodológico	Apd A-1
Tabela 8 – Primeira questão	Apd C-1
Tabela 9 – Segunda questão	Apd C-3
Tabela 10 – Terceira questão.....	Apd C-4
Tabela 11 – Quarta questão	Apd C-5



Resumo

A presente investigação corresponde ao Trabalho de Final de Curso, no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016-17, tendo como objetivo analisar o contributo da Política Comum de Segurança e Defesa para a segurança da União Europeia, procurando contribuir, através de uma visão integradora dos esforços em curso neste domínio, para o conhecimento empírico e, consequentemente, estimular e potenciar sinergias no quadro da segurança da União Europeia.

Seguindo uma estratégia de investigação qualitativa, desenvolvemos o estudo em torno da segurança da União Europeia, perante a necessidade de uma segurança que não seja polarizada em Interna e Externa, mas sim um conceito integrado. Para tal, recolhemos dados com recurso a análise documental, validados por entrevistas, no âmbito do estudo de caso que efetuamos no Sahel.

Genericamente, concluímos que onexo interno/externo potencia a transformação vertical política, entre a coordenação interna e a cooperação externa, tendo a União Europeia recorrido a instrumentos de políticas e de segurança de incidência interna no plano externo através da Política Comum de Segurança e Defesa.

Palavras-chave

Segurança,nexo interno-externo, União Europeia, *Sahel*, PCSD, GAR-SI



Abstract

The current investigation corresponds to the Final Project regarding the 2016-17 Joint Staff Course, with the objective of analysing the contribution of the Common Security and Defence Policy to the European Union security, seeking to contribute, through an integrative vision of the ongoing efforts in this field, to empirical knowledge and, consequently, to stimulate and enhance synergies within the EU security framework.

Following a strategy of qualitative research, we develop the study around the security of the European Union, faced with the need for a security that is not polarized in both internal and external, but an integrated concept. To this end, we collect the data using the analysis of documents, validated by interviews, within the case study that we have carried out in the Sahel.

Generically, we conclude that the internal/external nexus harnesses the political “vertical transformation”, between the internal coordination and external cooperation, having the European Union appealed to political and security instruments of internal impact externally through the Common Security and Defence Policy.

Keywords

Security, internal-external nexus, European Union, Sahel, CSDP, GAR-SI



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AID	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
VP/ AR	Vice-presidente da Comissão e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
AQMI	<i>Al-Qaïda au Maghreb islamique</i>
AT	Ameaça Transnacional
CCCA	Célula Conjunta de Coordenação do Apoio
CCR	Célula de Coordenação Regional
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMC	Curso de Estado-Maior Conjunto
Cfr.	Confrontar
COSI	Comité Permanente de Segurança Interna
CPDC	Capacidade de Planeamento e Direção Civil
CPDM	Capacidade de Planeamento e Direção Militar
CPS	Comité Político e de Segurança
CRS	Complexos Regionais de Segurança
CUAI	Capacidade Única de Análise de Informações
DGPC	Direção de Gestão e Planeamento de Crises
e.g.	<i>exempli gratia</i> (por exemplo)
EATUE	Estratégia Antiterrorista da União Europeia
EDSS	Estratégia para o Desenvolvimento e a Segurança no Sahel
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EGUE	Estratégia Global da União Europeia
ELSJ	Espaço de Liberdade Segurança e Justiça
EM	Estado-Membro
ESI	Estudos de Segurança Internacional
ESIUE	Estratégia de Segurança Interna da União Europeia
ESN	Estratégia de Segurança Nacional
EUA	Estados Unidos da América
EUBAM	<i>European Union Border Assistance Mission</i>
EUCAP SAHEL	<i>European Union Capacity Building Mission</i>
EULEX	<i>European Union Rule of Law Mission</i>
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i>



EUPOL COPPS	<i>European Union Police and Rule of Law Mission - Co-ordinating Office for Palestinian Police Support</i>
EUROJUST	<i>The European Union's Judicial Cooperation Unit</i>
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
EUTM	<i>European Union Training Mission</i>
FFAA	Forças Armadas
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FFEUE	Fundo Fiduciário de Emergência da UE
FRONTEX	Agência Europeia de Fronteira e Guarda Costeira
FSS	Forças e Serviços de Segurança
G5-Sahel (G5)	Mauritânia, Mali, Níger, Chade e Burquina Faso
GAR-SI	<i>Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention</i>
GNR	Guarda Nacional Republicana
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INF	Infantaria
INTCEN	Centro de Análise de Informações da UE
IUM	Instituto Universitário Militar
JAI	Justiça e Assuntos Internos
JAIEX	<i>JHA-External Relations</i>
LBFSDSN	Livro Branco Francês Sobre a Defesa e Segurança Nacional
MAJ	Major
MAPA	Mecanismo de Apoio à Paz em África
MINUSMA	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali</i>
MUJAO	<i>Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest</i>
NAMO	Norte de África e Médio Oriente
OE	Objetivo Específico
ONU	Organização das Nações Unidas
PARS	Plano de Ação para a Região do Sahel
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PEMSD	Plano de Execução em Matéria de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa



PEV	Política Europeia de Vizinhança
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RCA	República Centro Africana
RI	Relações Internacionais
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SI	Sistema Internacional
SInfo	Serviços de Informações
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TL	Tratado de Lisboa
TO	Teatro de Operações
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia



Introdução

O paradigma realista vestefaliano, assente no Estado e na geografia das fronteiras, suportado pelo poder militar, fundamentou ao longo dos anos a separação entre o que é a segurança interna e a segurança externa. A segurança interna, estava a cargo das Forças e Serviços de Segurança (FSS), o campo de ação era a manutenção da ordem pública, a aplicação da lei e a repressão criminal, era uma preocupação, mas não uma questão de sobrevivência. Por seu lado, a segurança externa, cuja responsabilidade era atribuída às Forças Armadas (FFAA), focada no fenómeno da guerra e na dissuasão, esta sim, era a questão central. (Bigo, 2006)

Atualmente, o conceito de segurança é profundamente estudado, consequência de uma tendência securitizadora, que encontra a base de análise conceptual em três Escolas, Copenhaga, Aberystwyth e Paris (Waeber, 2004). A Escola de Copenhaga, cuja abordagem privilegia a análise retórica e discursiva (Buzan, Waeber e Wilde, 1998), a Escola de Aberystwyth, centrada na emergência do conceito de Segurança Humana (Booth, 1997) e a Escola de Paris, focada na prática securitária (Bigo, 2000).

Face à necessidade de uma estratégia europeia, a União Europeia (UE) aprovou em 2003 a Estratégia Europeia de Segurança (EES) (Europeu, 2003)¹, cuja visão era voltada para a vertente externa da segurança, considerando o espaço Sul do Mediterrâneo como de interesse estratégico. Atendendo às profundas alterações no ambiente de segurança, dificultadas pela antiga distinção entre a segurança interna e a segurança externa, conjugado com a falta de resiliência dos Estados e respetivas sociedades, a EES não permitia a necessária articulação, de políticas e instrumentos, face ao impacto de ameaças como a migração, o crime e o terrorismo transnacionais e, ao mesmo tempo, abordar as suas causas profundas de uma forma coerente.

Em 2016, a Estratégia Global da União Europeia (EGUE) (UE, 2016c), para a política externa e de segurança, vem mudar o paradigma² da EES e apresenta como objetivo criar uma UE mais forte. Não obstante a mudança ocorrida, a UE continua a investir nas missões no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que é parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), no âmbito do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), e mantém na região do Sahel três missões, uma militar e duas civis, respetivamente a EUTM-Mali e a EUCAP/SAHEL-MALI e a EUCAP/SAHEL-NÍGER, a

¹ Revista em 2008 (Europeu, 2008)

² “(...) realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 1998, p. 13)



que se junta agora o projeto GAR-SI, financiado pelo Fundo Fiduciário de Emergência da UE (FFEUE).

A visão da UE passa por ser mais forte internamente, mas continua a atuar através da PCSD na senda internacional. Assim, e pelas razões expostas, entendemos que, para além do interesse que o tema desperta no investigador, o estudo do contributo da PCSD para a dimensão externa da segurança interna da UE é muito pertinente, podendo ainda vir a revelar-se de extrema utilidade na abordagem da dimensão interna da segurança externa da UE.

Na nossa pesquisa definimos como âmbito de estudo e campo geral de investigação, a segurança da UE. Como se trata de um tema abrangente, por motivos de tempo e de amplitude do trabalho, procedemos à delimitação do nosso estudo em três domínios: no temático, no âmbito da PCSD da UE, face às ameaças resultantes dos movimentos migratórios, do terrorismo, da criminalidade organizada transnacional e da falta de resiliência estatal e social; no espacial, à vizinhança da UE, em particular na vizinhança alargada no Sahel; no temporal, ao período posterior à apresentação da Estratégia global da UE para a política externa e de segurança.

Assim, o objetivo geral desta investigação é “Analisar o contributo da PCSD para a segurança da UE, procurando contribuir, através de uma visão integradora dos esforços em curso neste domínio, para o conhecimento empírico e, consequentemente, estimular e potenciar sinergias no quadro da segurança da UE.”

Para atingir este desiderato, definimos os seguintes Objetivos Específicos (OE):

OE1- Compreender o nexu securitário interno-externo;

OE2- Identificar, face ao nexu securitário interno-externo, o quadro conceptual estratégico da UE;

OE3- Identificar o nexu securitário interno-externo da PCSD considerando as ameaças na vizinhança da UE;

OE4- Avaliar de que modo a PCSD no Sahel contribui para a segurança da UE.

Deste enquadramento, deduzimos a nossa Questão Central (QC): “Qual é o contributo da PCSD para a dimensão externa da segurança interna da UE?” A ela associada temos as Questões Derivadas (QD):

QD1- Como se caracteriza o nexu securitário interno-externo?

QD2- Qual o nexu securitário interno-externo na estratégia de Segurança da UE?



QD3- Qual a conexão do nexu securitário interno-externo da PCSD com as ameaças na vizinhança da UE?

QD4- Qual o contributo da PCSD no Sahel para a segurança da UE?

O processo de investigação desenvolveu-se em função das questões levantadas, central e derivadas, que assumem um papel orientador de todo o processo (Cfr. Percurso Metodológico em Apêndice A). Neste sentido, assumimos uma orientação ontológica construtivista e epistemológica interpretativista, adotando um raciocínio indutivo e uma estratégia de investigação qualitativa, que nos permitirá aprofundar a compreensão da problemática em estudo. O desenho de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, através de uma análise detalhada e intensiva de um único caso, em concreto, a atuação da PCSD no Sahel, possibilitando, destarte, apreender a complexidade e a natureza particular do caso em questão. As técnicas de recolha de dados utilizadas foram a análise documental e a entrevista individual semiestruturada, tendo por base uma amostragem intencional.

No primeiro capítulo é desenvolvida toda a discussão inerente a uma ancoragem conceptual, no segundo é efetuada a análise do nexu securitário da UE, no terceiro abordam-se os impactos do Sahel na segurança da UE, sendo também neste capítulo que se realiza a apresentação e discussão de resultados. Finalmente, apresentam-se as conclusões.



1. Nexo securitário

1.1. Ancoragem conceptual

O estudo da insegurança internacional, para além do *mainstream* realista e liberal que imperou durante a Guerra Fria, só foi possível através do recurso a modelos mentais de análise distintos dos anteriores. Nem o conceito de poder, nem o de paz, conseguem fornecer um quadro de análise consistente, porque o problema de insegurança não pode ser resolvido (Buzan, 1984, p. 112). Emerge então o conceito abrangente de segurança, com a virtude de combinar os pontos fortes da paz e do poder, que permite abordagens anteriormente negligenciadas em que a segurança, enquanto conceito fundamental, estabelece um quadro analítico alternativo orientado para a investigação (Buzan, 1984, p. 124).

A segurança, para além da “segurança nacional” (Wolfers, 1952), só mais tarde assume o seu carácter internacional, de “segurança internacional”. Sendo esta uma área do conhecimento multidisciplinar, em que, por um lado, a expressão “segurança internacional” não foi aceite imediatamente e, por outro, não existe uma definição consensual e universalmente aceite de Estudos de Segurança Internacional, não sendo possível definir o seu objeto de estudo (Buzan e Hansen, 2009, p. 8).

Quando abordamos o nexos entre a dimensão interna e externa, deparamo-nos, a montante, com um intricado conceptual que tanto nos pode fornecer bases orientadoras, como, pelo contrário, pode conduzir a armadilhas na conceção de segurança (Collective, 2006, p. 460). Atendendo à multiplicidade de conceitos e à dificuldade da sua sistematização, contudo necessária, recorreremos a um quadro conceptual teórico baseado no modelo de securitização da Escola de Copenhaga e na prática da Escola de Paris. Respetivamente, nos conceitos da teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), para enquadrar a segurança europeia e as relações na sua vizinhança, e no nexos entre a segurança interna e externa.

1.2. Estudos de Segurança Internacional

No início dos Estudos de Segurança Internacional (ESI) assistimos, por um lado, ao “dilema de segurança” (Herz, 1950), entre o “idealismo utópico” e o “realismo cínico”, por outro, à segurança enquanto “símbolo ambíguo” (Wolfers, 1952, p. 485), entre o objetivo e o subjetivo³, centrado na “segurança nacional”, assente no Estado e no instrumento militar. No final da Guerra Fria, a segurança era um conceito “subdesenvolvido” (Buzan, 1983, p.

³ “A segurança, num sentido objetivo, mede a ausência de ameaças aos valores adquiridos, num sentido subjetivo, a ausência de medo de que tais valores sejam atacados” (Wolfers, 1962)



3) e “essencialmente contestado” (Gallie, 1956, p. 184; Buzan, 1983, p. 6). Contudo, mesmo sendo um conceito sem consenso, são identificadas quatro questões que têm, implicitamente ou explicitamente, estruturado as discussões dentro dos ESI. Estas constituem-se como instrumentos analíticos através dos quais se compreende a evolução dos ESI, sendo “o cerne mais profundo e substancial que define o que é a segurança internacional” (Buzan e Hansen, 2009, p. 10). As quatro questões estruturantes dos ESI são: Quais os objetos de referência cuja segurança deve ser protegida e estudada? O sector militar deve ser considerado o sector primordial da segurança? A segurança deve preocupar-se exclusivamente com as ameaças externas ou igualmente com as ameaças internas? Devem as políticas de segurança estar associadas a uma dinâmica de ameaças, perigos e emergências? (Buzan e Hansen, 2009, p. 21)

A tendência dos ESI tem sido dicotômica, a segurança do Estado ou do indivíduo, a segurança militar ou não-militar, a segurança interna ou externa, a política internacional ou nacional. Contudo, a evolução e os debates contemporâneos abordam as conexões ao invés das oposições.

1.2.1. Níveis de análise

Durante o período da Guerra Fria, os estudos de segurança davam prioridade a um ator (o Estado) e a um sector (o militar). O conceito de segurança era de segurança nacional (Estado), as ameaças eram militares e externas, o equilíbrio do poder era alcançado com recurso ao uso da força (Herz, 1950; Wolfers, 1952). A concepção dominante de segurança era unidimensional, militar, baseada em duas esferas distintas, a interna e a externa (Fernandes, 2009, p. 196).

O livro *People, States and Fear*, inicialmente escrito por Buzan em 1983 e reeditado em 1991, veio abalar o conceito realista de segurança, estatocêntrico e unidimensional. Este apresenta o indivíduo, enquanto objeto de referência, sendo que “as pessoas representam a unidade básica irreduzível a que o conceito da segurança pode ser aplicado” (Buzan, 1983, p. 18).

Através dos níveis de análise é possível localizar os atores, os objetos de referência e a dinâmica de interação que operam no domínio da segurança. São cinco os níveis mais utilizados: (1) o sistema internacional; (2) o subsistema internacional; (3) as unidades; (4) as subunidades e (5) os indivíduos. O sistema internacional é o maior conglomerado de unidades, em interação ou interdependentes, que não têm nenhum sistema acima das mesmas (e.g. Organização das Nações Unidas (ONU)). O subsistema internacional é um grupo de



unidades, dentro do sistema internacional, cuja natureza ou intensidade da interação ou interdependência é distintiva do sistema como um todo (e.g. UE). As unidades são atores de composição variada, suficientemente coesos e independentes para ser diferenciados de outros (e.g. Estados, empresas multinacionais). As subunidades são grupos organizados dentro das unidades, com capacidade de, ou que tentam afetar o comportamento destas. Os indivíduos são a base de análise do sistema social. (Buzan, et al., 1998, pp. 5-6)

1.2.2. Setores da segurança

Em 1984, Buzan identifica como problema basilar de todos os interesses nas Relações Internacionais (RI) a insegurança, cuja escala é de uma complexidade imensa, indo do nível individual ao global (p. 111). Com a reedição em 1991 de *People, States and Fear*, Buzan identifica que “[a] segurança das coletividades humanas [não só dos Estados] é afetada por fatores em cinco grandes áreas: militar, política, económica, societal e ambiental. A segurança militar diz respeito à interação entre a capacidade ofensiva armada e a capacidade defensiva dos Estados e a sua perceção das intenções dos outros. A segurança política diz respeito à estabilidade organizacional dos Estados, ao seu sistema de governação e à ideologia que lhes conferem legitimidade e autoridade. A segurança económica considera o nível de acesso do Estado aos recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e poder estatal. A segurança societal diz respeito à sustentabilidade dos padrões tradicionais de linguagem, cultura, religião, identidade nacional e costumes. A segurança ambiental considera a manutenção da biosfera local e planetária como o sistema de apoio essencial de que dependem todas as outras iniciativas humanas” (Buzan, 1991a, pp. 19-20). Cada setor define um ponto focal dentro do problema da (in)segurança e uma forma de definir prioridades, mas todos estão intrinsecamente unidos por uma forte rede de ligações (Buzan, 1991a, pp. 19-20).

A discussão em torno do conceito de segurança “alargou-se” em quatro sentidos fundamentais (Rothschild, 1995, p. 55): para baixo, da segurança do Estado à segurança dos grupos e dos indivíduos; para cima, da segurança do Estado para a segurança do sistema internacional; horizontalmente, da segurança militar, à segurança política, económica, social, ambiental ou ‘humana’; todas as direções, dos Estados para cima, para as instituições internacionais, para baixo, para o governo regional ou local; lateralmente às organizações não-governamentais, à opinião pública e à imprensa e às forças abstratas da natureza ou do mercado.



1.2.3. Ameaça interna e externa

Para perceber a distinção entre ameaça interna e externa é essencial ir à origem do objeto que separa as duas, a fronteira estatal, a qual é indissociável do Estado.

O Estado como o conhecemos, na sua evolução, passou essencialmente por duas transformações: de um Estado medieval para um Estado moderno territorial; de uma forma de governo monárquica para uma nacional e popular (Buzan e Hansen, 2009, pp. 22-23). O mundo medieval não se organizava por soberanias, a sua organização era segundo duas autoridades que se sobrepunham, a igreja e o império, respetivamente, o religioso e o político. As disputas entre estes dois poderes foram mitigadas após a guerra dos trinta anos. Em 1648, os impérios acordaram não interferir entre si por motivos religiosos, no que ficou conhecido pela Paz de Vestfália.

Se os alicerces da segurança internacional eram orientados pela não ingerência, o passo seguinte era salvaguardar a segurança interna. Esta, segundo Hobbes (1909), era garantida pelo Estado soberano, tal qual o Leviatã, que providenciava segurança aos indivíduos. O Homem no seu estado natural, descrito como egoísta, egocêntrico e inseguro, ávido de poder, promove a guerra e consequentemente a insegurança. O Estado soberano é apresentado como o poder capaz de garantir a segurança, das ameaças externas e das internas. A segurança é alcançada através do contrato social, em que o indivíduo abdica de exercer o seu direito natural e reconhece a soberania do Estado (Leviatã) e este garante a segurança daquele. O Estado soberano é legitimado através da garantia de segurança do indivíduo.

A segunda transformação histórica foi o nascimento do nacionalismo moderno, através das revoluções Francesa e dos Estados Unidos da América (EUA). Com a decapitação do rei deu-se a introdução da soberania popular e, consequentemente, a desintegração da hierarquia entre as diferentes classes (nobreza, clero, burguesia, povo). O nacionalismo, como nova ideologia, resulta não só da igualdade dentro do Estado, mas também no sentido de comunhão, em que os cidadãos se ligam num sentido mais profundo de identidade, comunidade e pertença. (Buzan e Hansen, 2009, p. 26) Através do nacionalismo, a nação tornou-se uma “comunidade imaginada (...) em que a nação é sempre concebida como uma camaradagem profunda e horizontal” (Anderson, 1991, p. 7). Os membros, que compartilharam uma identidade social, cultural e política comum, criam uma identidade histórica comum que estabelece a distinção entre o domínio nacional e internacional. (Buzan e Hansen, 2009, p. 26)



A segurança é orientada para as ameaças externas e internas, tendo, respetivamente, como objeto de referência o Estado (soberania) e a sociedade (identidade coletiva), assentes no limite da fronteira.

1.2.4. Política de segurança

A quarta questão é a de saber se a segurança está intrinsecamente ligada a uma dinâmica de ameaças, perigos e urgência, para além da corrente realista da guerra e do conflito.

Após a “segurança nacional” da Guerra Fria, à medida que os debates sobre a expansão do conceito de segurança ganhavam terreno durante os anos 90, os ESI seguiam rumos diferentes na Europa e nos EUA. No Velho Continente a abordagem era reflexiva, através de uma abordagem crítica da segurança, enquanto nos EUA a matriz era realista. Atualmente, as teorias europeias são associadas a lugares como Copenhaga (securitização), Aberystwyth (Estudos de Segurança Crítica) e Paris (trabalho de Bigo inspirado em Bourdieu) (Waever, 2004).

As duas primeiras Escolas com raízes na teoria política e no debate das RI, enquanto a Escola de Paris, para além da teoria política, assenta na sociologia da migração e na ação policial na Europa (Collective, 2006). Estas Escolas argumentam que o conceito de segurança pode ser expandido, para além da visão realista apoiada no ator Estado e no sector militar, sob uma estrutura analítica de conceção crítica e liberal (Williams, 2003; Huysmans, 2006, pp. 124-144), integrando tanto as ameaças militares como as dos setores político, económico, ambiental e societal.

1.3. Securitização

Um dos maiores contributos da Escola de Copenhaga foi o conceito de segurança societal, avançado em *Migration and the New Security Agenda in Europe* (Waever, et al., 1993, p. 23), sendo definido como “a capacidade de uma sociedade para persistir no seu carácter essencial sob condições de mudança e ameaças possíveis ou reais”. Este conceito tem como objeto de referência a “identidade coletiva de grande escala que possa funcionar independentemente do Estado” (Buzan, et al., 1998, p. 22).

Aquele conceito é um bom exemplo de securitização, em que invoca as “ameaças possíveis ou reais”, especialmente as “possíveis”, as quais são suscetíveis do processo de securitização. Se a segurança se refere ao “movimento que leva a política além das regras estabelecidas do jogo e enquadra a questão como um tipo especial de política ou acima da política” (Buzan, et al., 1998, p. 23), já o “movimento de securitização” refere-se ao ato



discursivo de apresentar algo como uma ameaça objetiva, não necessariamente real, com uma evidência suficiente para ter efeitos políticos significativos. Contudo, a securitização só é alcançada quando o movimento de securitização é aceite pelo público-alvo de forma argumentativa e não impositiva (Buzan, et al., 1998, p. 25). A securitização é “o processo discursivo, através do qual uma compreensão intersubjetiva é construída dentro de uma comunidade política, para tratar algo como uma ameaça existencial, relativamente a um objeto de referência, e para permitir que uma chamada para medidas urgentes e excepcionais para lidar com a ameaça” (Buzan e Waever, 2003, p. 491).

Por outro lado, pode haver um processo inverso, de dessecuritização, enquanto “processo pelo qual uma comunidade política decrementa ou deixa de tratar algo como uma ameaça existencial, relativamente a um objeto de referência, e reduz ou deixa de exigir medidas urgentes e excepcionais lidar com a ameaça” (Buzan e Waever, 2003, p. 491). O processo pode ser direto ou indireto, consoante aborda de forma direta e discursiva a ameaça ou quando simplesmente muda a orientação discursiva, focando-se em outras questões e, desta forma, reduz a atenção na questão anterior.

1.4. O Complexo Regional de Segurança

Enquanto nível de análise, “as regiões são um tipo especial de subsistema” (Buzan, et al., 1998, p. 9). No pós-Guerra Fria as relações internacionais têm um caráter mais regional, em nichos geográficos, sendo a interdependência securitária superior no interior das regiões, em que “a insegurança está muitas vezes associada à proximidade” (Buzan, et al., 1998, p. 11), à vizinhança, sendo esta que determina “o grande jogo da segurança” (Buzan e Waever, 2003, p. 14).

A teoria dos “Complexos de Segurança”, preconizada por Buzan em 1983 (pp. 105-115) é a base da teoria dos CRS desenvolvida pelo mesmo autor em 1991 (1991a). O mesmo alude que “[a] segurança internacional é principalmente sobre como as coletividades humanas se relacionam entre si em termos de ameaças e vulnerabilidades” (Buzan, et al., 1998, p. 10).

Os CRS são definidos como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que os seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros” (Buzan, et al., 1998, p. 201). Esta interdependência constitui nichos regionais, que “são duráveis e distintos dos processos globais de (des)securitização. Cada nível precisa ser



entendido tanto em si, como na forma como interage com os outros [níveis (global, inter-regional, regional e local)]” (Buzan e Waever, 2003, p. 44).

Os CRS definem-se por “padrões duradouros de amizade e inimizade, assumindo a forma de padrões subglobais e geograficamente coerentes de segurança interdependente” (Buzan e Waever, 2003, p. 45). Os CRS resultam da interação entre, por um lado, a estrutura anárquica regional e o equilíbrio de poder e, por outro, as pressões da vizinhança geográfica (Buzan e Waever, 2003, p. 45). O nível de ameaça é afetado pela proximidade geográfica, esta tende a gerar mais interação de segurança entre Estados vizinhos do que com Estados não adjacentes (Walt, 1987, pp. 276-277).

O conceito de CRS integra um conceito mais alargado, o de Constelação de Segurança⁴. Este conceito reflete as possíveis conexões de segurança aos diferentes níveis, não só em relação ao CRS, mas ao todo do qual faz parte. As relações são ao nível: interno dos Estados, com especial incidência nos que geram vulnerabilidades nos Estados fracos; entre Estados do CRS; entre CRS; com as grandes potências. (Buzan, et al., 1998, p. 201; Buzan e Waever, 2003, p. 51)

No nível interno das relações do Estado, por oposição ao Estado forte, interessam aquelas que possam gerar vulnerabilidades, como sejam o Estado fraco⁵. Este é identificado “como uma lacuna entre os seus vizinhos, com pouca substância política subjacente para que a sua identidade seja reconhecida internacionalmente” (Buzan, 1983, p. 69), sendo definido pelos “baixos níveis de coesão sociopolítica e, geralmente, altos níveis de violência política” (Buzan e Waever, 2003, p. 492).

A estrutura essencial de um CRS incorpora quatro elementos: fronteira⁶, estrutura anárquica, polaridade e construção social (Buzan e Waever, 2003, p. 53). Os CRS podem evoluir de três formas: (1) mantendo-se sem alterações; (2) através da transformação interna⁷, dentro das fronteiras, que pode conduzir a uma maior integração ou desintegração; (3) através da transformação externa⁸, em que as fronteiras externas se contraem ou expandem (Buzan e Waever, 2003, p. 53).

Os complexos de segurança podem ser de quatro tipos⁹: os mais polarizados, (1) padrão e (2) centrado; e os que não se enquadram naqueles, (3) grande poder e (4)

⁴ Cfr. Anexo-A

⁵ Cfr. Anexo-A

⁶ Cfr. Anexo-A

⁷ Cfr. Anexo-A

⁸ Cfr. Anexo-A

⁹ Cfr. Anexo-A

supercomplexo (Buzan e Waever, 2003, pp. 55-56). O complexo de segurança é centrado quando o domínio é exercido por uma única potência de nível global, ou suficientemente integrado por instituições para ter um papel de nível mundial (Buzan e Waever, 2003, p. 56; 489). Os CRS centrados têm essencialmente três formas, em que uma delas se caracteriza por uma região integrada por instituições, ao invés de centrada numa única potência, assumindo o papel de ator de nível mundial, como acontece com a UE (Buzan e Waever, 2003, p. 58).

Pelo padrão de interdependência de segurança entre as unidades que compõem a UE, em que não é admissível o uso da força nas relações políticas entre si, a UE constitui-se como uma comunidade de segurança¹⁰ (Buzan e Waever, 2003, pp. 56-57). Enquanto CRS, a UE, caracteriza-se por ser de tipo centrada institucional, em que a sua qualidade de ator advém das suas instituições (Buzan e Waever, 2003, p. 62). Securitariamente, a “UE-Europa tem uma estrutura centro-periférica: em que a Europa ‘Central’ [, antiga Europa Oriental da Guerra Fria,] se organiza em círculos concêntricos ao redor do núcleo ocidental” (Buzan e Waever, 2003, p. 353). Na vizinhança da UE, são identificados o círculo oriental, na Europa, e círculo exterior, fora da Europa¹¹.

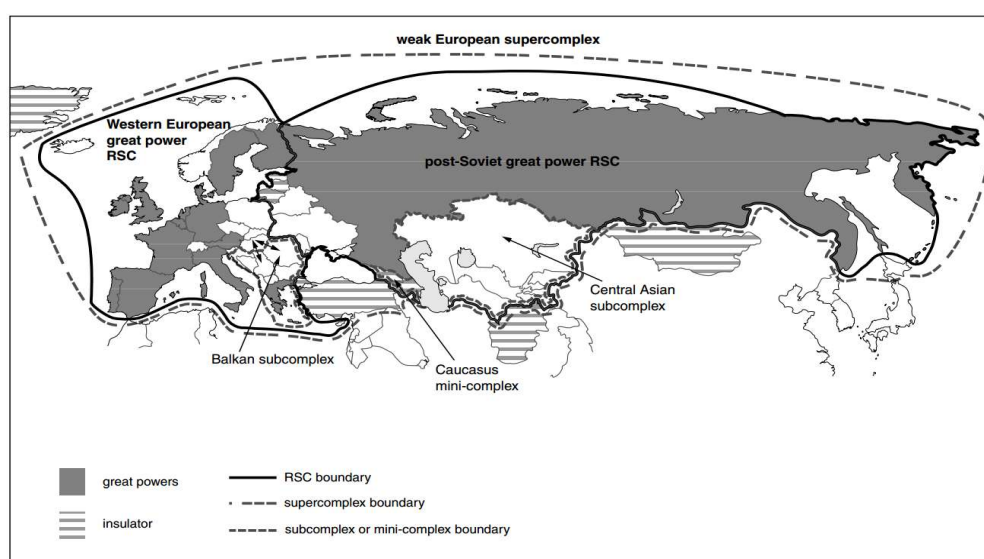


Figura 1 –O grande complexo regional de poder Euro-centrado no pós-Guerra Fria

Fonte: (Buzan e Waever, 2003, p. 350)

O foco da atenção na vizinhança da Europa, enquanto CRS, vai para o flanco Oriental. No entanto, a UE, enquanto CRS, também tem um flanco sul, integrando a Turquia e o Norte de África e Médio Oriente (NAMO). No processo de alargamento da UE, a Grécia está

¹⁰ Cfr. Anexo-A

¹¹ Cfr. Esta análise integra a UE no modelo geopolítico Imperial, por oposição ao modelo Vestefaliano e neomedieval (Browning, 2005)



envolvida numa relação de conflito com a Turquia, em parte relacionado com Chipre (Buzan e Waever, 2003, pp. 368-369). Com base nos argumentos de segurança, face às ameaças de imigração e de instabilidade regional, os membros do Sul da UE, juntamente com os países do Magrebe, adotaram em 1995 a Declaração de Barcelona (EEAS, 1995). Embora esta parceria enlace as duas regiões de muitas formas, incluindo questões de segurança, ao contrário do círculo concêntrico oriental, no círculo exterior a UE não pode usar da promessa de uma eventual adesão para influenciar a política no NAMO. No entanto parece estarem a surgir condições para que a zona do Magrebe seja, como prognosticado por Buzan e Waever, uma parte do CRS europeu ou um minicomplexo (2003, p. 369). Assim sendo, o conjunto de Estados fracos que compõem o Sahel passariam a estar na vizinhança da UE.

Quando existe a possibilidade de gerar interdependência de segurança, mesmo que fraca, podemos estar na presença de pré-complexos ou proto-complexos¹². Neste último, as dinâmicas regionais ainda são muito ténues para ponderar a região como um CRS, como é o caso do proto-complexo da África Ocidental (Buzan e Waever, 2003, p. 64; 233), onde se inserem os Estados do G5-Sahel¹³. Aquele é constituído essencialmente por Estados falhados, onde a Nigéria desempenha um papel de potência regional, que por sua vez também é um Estado falhado (Buzan e Waever, 2003, pp. 239-240).

Mesmo fazendo parte do “proto-complexo da África Ocidental, Mauritânia, Mali, Níger, Chade (...) têm uma ligação fraca com o mesmo, podendo com isso constituir uma zona de isolamento entre o Magrebe e a África Ocidental” (Buzan e Waever, 2003, p. 258).

Esta característica dos países do Sahel, de isoladores, por estarem no centro de um forte padrão de securitização, pode funcionar como um amortecedor das ameaças que possam vir destes Estados e dos Estados a sul.

¹² Cfr. Anexo-A

¹³ Mauritânia, o Mali, o Níger, o Chade e Burquina Faso

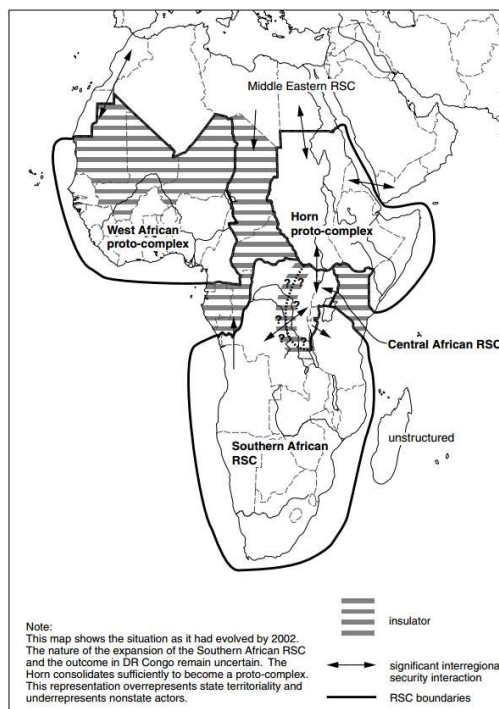


Figura 2 –Padrões de segurança Regional em África no pós-Guerra Fria

Fonte: (Buzan e Waever, 2003, p. 231)

Analisando a vizinhança da UE e o processo de securitização, no pós-queda do muro de Berlim, o discurso de segurança na Europa passou a integrar novas ameaças, cuja amplitude “abrange todos os sectores e quase todos os níveis de análise” (Buzan e Waever, 2003, p. 356). Das dez securitizações listadas por Buzan e Waever, “o terrorismo, o crime organizado internacional, o tráfico de drogas e a imigração ilegal são frequentemente apresentados como problemas de segurança, nomeadamente nas políticas da UE” (2003, p. 358).

1.5. O nexu securitário interno-externo

De forma prévia, antes de abordar o nexu securitário interno-externo, e por forma a afastar alguma cacofonia terminológica (Brandão, 2015, p. 5), urge adotar conceptualmente um conceito de segurança interna e de segurança externa, que nos permita perceber o constructo securitário, não obstante os conceitos virem a ser decompostos e posteriormente moldados, não pela necessidade metodológica, mas para se adequarem àquela que é a realidade.

1.5.1. A segurança interna e segurança externa “tradicional”

Conceptualmente, conforme identificado por Brandão, a “segurança foi construída pelo e para o actor estadual”, nomeadamente nos campos teóricos, políticos e operacionais, da segurança interna e da segurança externa (Brandão, 2010, p. 61).



Ao abordar as dimensões da segurança, interna e externa, Buzan referia que a “insegurança reflete uma combinação de ameaças e vulnerabilidades, e as duas não podem ser separadas de maneira significativa (...) a política de segurança nacional pode centrar-se no interior, procurando reduzir as vulnerabilidades do próprio Estado, ou para fora, procurando reduzir a ameaça externa, abordando as suas fontes” (1991a, p. 112). Como conceito fundamental, para identificar as duas dimensões da segurança referidas por Buzan, a segurança nacional é definida por Cepik como “condição relativa de proteção coletiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia” (2001, p. 3).

A segurança interna foca-se em “manter a integridade das fronteiras dos seus territórios soberanos, em no interior delas manter a paz, e em o fazer nos termos de uma defesa intransigente do Direito nacional face a eventuais ameaças – sejam elas provenientes do exterior, sejam elas oriundas do seu próprio interior” (Guedes, 2015b, p. 426). Por seu lado, a segurança externa, enquanto sinónimo de segurança internacional, regional ou global (Guedes, 2015a, p. 412; 413; Guedes, 2015b, p. 427), pode ser assumida, em termos clássicos, “como uma mera projeção externa da matriz da ‘segurança interna’ em palcos internacionais ou globais” (2015a, p. 413).

Numa análise que integre a abordagem crítica da Escola de Copenhaga com as dimensões da segurança, externas e internas, identificamos como objeto de referência o Estado (soberania) e a Sociedade (identidade coletiva), assentes nas fronteiras estatais. O primeiro, face à ameaça externa, essencialmente militar, em que as FFAA eram o principal agente. O segundo, perante a ameaça que se revelava internamente, debelada pelas forças, serviços e agências de segurança, no respeito da legislação nacionais.

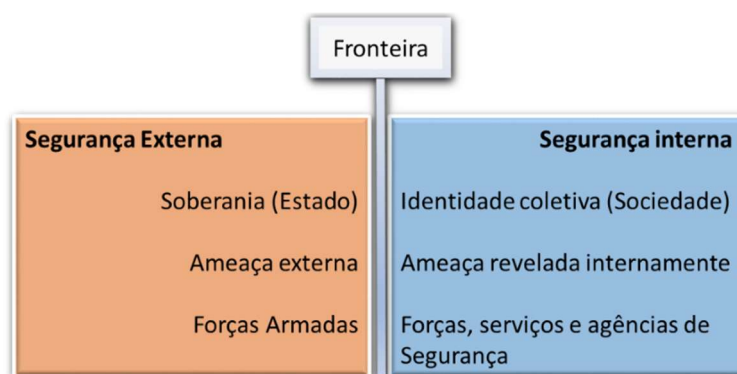


Figura 3 –A segurança interna e segurança externa “tradicional”

Fonte: (Autor, 2017)

Contudo, a transnacionalidade veio colocar em causa este modelo. Na transnacionalidade podemos identificar: a emergência de atores não estatais e,



consequentemente, as interações resultantes, entre estes e com os atores estatais; a disseminação e extensão de processos sociais, políticos e económicos para além das fronteiras dos Estados. Consequentemente, a perspetiva transnacional altera a centralidade dos Estados, o que significa transferir a unidade de análise dos Estados para um sistema global. (Nye e Keohane, 1971)

1.5.2. A Tira de Moebius¹⁴

A globalização tem ocorrido num ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo (Geissler e Kryszewski, 2013, p. 24), onde a “incerteza é o cerne dos medos (imaginários ou não)” (Bigo, 2001, p. 2). Num ambiente global, com ameaças globais, ou pelo menos transnacionais, a globalização da (in)segurança teve três consequências:

1. torna as fronteiras nacionais obsoletas, porque deixam de funcionar como barreiras eficazes às ameaças;
2. torna obsoleta a distinção convencional entre a guerra, a defesa, a ordem internacional e a estratégia, por um lado, e o crime, a segurança interna, a ordem pública e a investigação policial, por outro;
3. coloca em causa a soberania estatal, obrigando os órgãos estatais a colaborar internacionalmente. (Bigo, 2006; Bigo, 2008b, p. 10)

Orientados por estas três consequências, procuraremos analisar a externalização da segurança interna e a dimensão interna da segurança internacional.

1.5.2.1. Obsolescência da fronteira face às ameaças

O conceito de fronteira como divisão do mundo interno e externo, em que os vizinhos são inimigos e que a ameaça é externa, radicalizou a distinção entre o exército e a polícia (Giddens, 1987). Na formação do moderno Estado, a força coerciva era utilizada para conter a população no interior das fronteiras, a qual era inferior à utilizada para fazer face ao inimigo além-fronteiras. Diferentes níveis de força coerciva implicavam diferentes instituições para atuar dentro e fora das fronteiras, respetivamente as polícias e os militares. (Bigo, 2006)

Contudo, nos últimos anos temos assistido à reaproximação da polícia e dos militares, num processo de “convergência específica em relação à fronteira, à ordem e às possíveis ameaças à identidade” (Bigo, 2001, p. 1).

¹⁴ Cfr. Bigo, D. (2001). The Moebius Ribbon of Internal and External Security. in M. Albert, D. Jacobson, Y. Lapid (eds) *Identities, Borders, Orders*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 91-116.



Por um lado, a guerra evoluiu de uma frequência inter-estatal para intraestatal e, por outro, “o crime é cada vez menos local, passando a ser organizado, politizado e além-fronteira.” (Bigo, 2001, p. 1). O crime organizado está relacionado com os fluxos transnacionais (Bigo, 2000, p. 172), face aos quais Bigo introduziu o conceito de “*continuum* de segurança”, que traduz a ideia denexo entre um conjunto de ameaças, como sejam o terrorismo, crime organizado e a migração ilegal (1994, p. 164).

Numa primeira fase, em consequência da internalização das AT assistimos à externalização da resposta, em que “as forças policiais têm requerido, com sucesso, para atuar além das fronteiras, fora do seu país, a fim de analisar redes de criminalidade transnacional, restaurar a lei e ordem, impor a paz, e até mesmo (re)construir a democracia” (Bigo, 2006). Este movimento de policiamento além-fronteiras ou “policiamento à distância também é principalmente uma maneira de bloquear o movimento de pessoas” (Bigo, 2006) e das ameaças associadas.

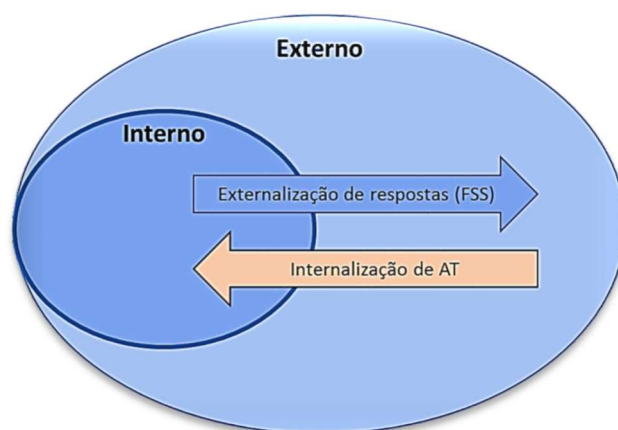


Figura 4 –Externalização da resposta face às AT

Fonte: (Autor, 2017)

Numa segunda fase de internalização de ameaças externas, mais violentas, assistimos ao esforço em reprimir internamente as ameaças externas internalizadas, ocorrendo a internalização de respostas normalmente externas, como seja o emprego das FFAA na segurança interna. Embora o “criminoso de esquina” e o “inimigo estrangeiro” pertençam a dois mundos distintos, a verdade é que as FSS, as FFAA e os SInfo compartilham uma ideia de ameaça comum (Bigo, 2001, p. 2).

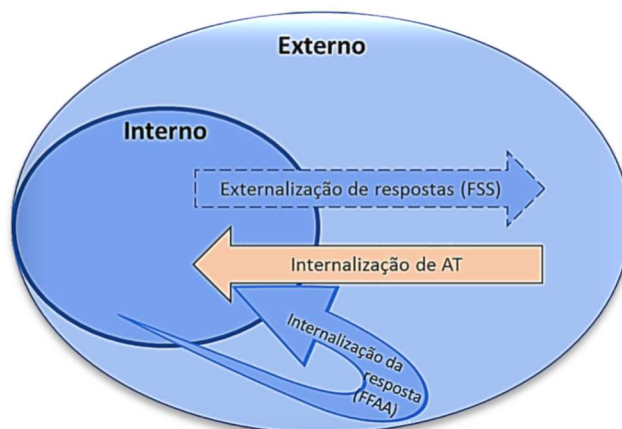


Figura 5 –Internalização da resposta face às AT

Fonte: (Autor, 2017)

Atualmente as FFAA procuram internamente as ameaças externas e as FSS procuram externamente as ameaças internas, sendo esta convergência nas ameaças a justificação para uma maior cooperação interna e externa (Bigo, 2000, pp. 171-172).

1.5.2.2. Profissionais de (in)segurança

Após 2001, a aparente distinção entre os campos de atuação da polícia e dos militares funde-se no campo “dos profissionais de coerção ou gerentes de (in)segurança” (Bigo, 2006). A profunda ligação da segurança interna com a segurança externa, mais que um produto das ameaças, resulta da evolução das múltiplas instituições relacionadas com a segurança e a sua relação com os atores políticos (Bigo, 2006), numa dinâmica em que “[o] exército e a polícia parecem estar a mudar de papel” (L’Heuillet, 2004, p. 199).

A pressão política obrigou os militares a assumir novas tarefas, “repressão ao terrorismo, operações de policiamento internacional, renomeadas de manutenção da paz, proteção de nacionais e operações humanitárias” (Bigo, 2001, p. 9). Desde o fim da bipolaridade, a segurança externa, longe de se expandir, parece estar em plena retração ou pelo menos em um processo de redistribuição (Bigo, 2001, pp. 9-10). Em sentido inverso, a fusão entre os aspetos internos e externos da segurança é resultado, principalmente, da expansão da dimensão interna da segurança para além das fronteiras do Estado e a extensão da fronteira “interna de cada país” a áreas maiores, como a União Europeia (Bigo, 2006). Este nexo retrativo/expansivo foi acompanhado de uma transição da “estrategização dos discursos para uma policialização das práticas” (Bigo, 1998c, p. 59).

Neste contexto de aproximação organizacional e funcional entre as FSS e as FFAA, enquanto as primeiras se preocupam com a criminalidade transnacional, as segundas “têm necessidade de legitimar a sua existência e tentam encontrar novas tarefas, novas missões”



(Bigo, 2001, p. 2). “A competição pelo orçamento e a falta de outras missões poderiam explicar o discurso” sobre as ameaças globais, em que “as lutas burocráticas explicam as apostas reais e a desproporção entre as reivindicações, os discursos e as práticas sociais” (Bigo, 2001, p. 2).

Organizacionalmente e funcionalmente, assistimos à militarização e à externalização das polícias e uma internalização e policialização das FFAA. As polícias tendem a integrar características militares e atuam externamente, enquanto as FFAA recentram-se na segurança interna e adotam características de polícia. Forças que tradicionalmente são charneira na interface polícia/FFAA, como as *Gendarmeries*, têm assumido um papel cada vez mais relevante (Lutterbeck, 2013). Estas “podem servir como ponte entre os militares e as polícias civis e podem assegurar tarefas que não se enquadram claramente em nenhum daqueles campos” (Perito, 2004, p. 5).

1.5.2.3. Cooperação

A separação das forças que atuam na segurança, interna e externa, se por um lado fomentou a especialização, mas de forma estanque, por outro criou um vazio na atuação entre a segurança e interna e externa. Esta especialização acabou por fomentar a cooperação entre diferentes forças congêneres, em diferentes países, perante ameaças criminais transfronteiriças idênticas, tendo sido criada a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL). (Bigo, 2006)

Inicialmente, o espaço social da polícia e dos militares era o mesmo. A diferenciação ocorre a partir do século XVI e a sua institucionalização, separadamente, teve início no século XIX. Com o liberalismo alterou-se a legitimação da polícia, esta deixou de ser um instrumento de repressão contra a população e passa a focar-se na criminalidade. O alargamento das tarefas policiais foi um processo lento em que a democracia, o autocontrolo e o poder da polícia, num processo de legitimação, foram seguidos pela progressiva desmilitarização da polícia e pela diferenciação relativamente aos militares. (Bigo, 2001, p. 7)

No seio da UE, a existência de diferentes redes transnacionais de “profissionais de (in)segurança” face às principais ameaças, tem sido um “laboratório”. Estas redes têm trazido uma competitividade e uma “priorização das principais ameaças (terrorismo, crime organizado, migração ilegal) como um *continuum* global (ou pelo menos europeu) de insegurança que mistura ou articula as ameaças entre si, aos níveis local e o global, bem como interno e internacional” (Bigo, 2008a, p. 127). Atualmente a atividade policial é mais



abrangente, sustentada por “conexões entre diferentes instituições em função de redes (...) que agora incluem a função judiciária, com ligação à EUROJUST e EUROPOL” (Bigo, 2008b, p. 17).

O processo de sobreposição entre os aspetos internos e externos da segurança pode ser entendido como uma consequência da intensificação gradual da cooperação mútua. Assistimos, pois, a um profundo processo de globalização que impulsiona os Estados membros da UE a cooperarem estreitamente no domínio da segurança interna (a “europeização” da segurança interna da UE). (Bigo, 2000) Se a resposta à insegurança global “é por definição nem interna nem externa, mas integrada” (Bigo, 2006), então “os militares, os serviços de informações e a polícia, independentemente das suas formas tradicionais de ação e competência, são obrigados a cooperar” (Bigo, 2006).

1.5.3. Externalização da segurança interna e a dimensão interna da segurança internacional

Se a separação da segurança interna e externa assenta na fronteira e na localização das ameaças face à mesma, os nexos securitários assentam no conceito da interdependência de fenómenos sociais intrinsecamente ligados que se reforçam mutuamente. O nexo “não é necessariamente um facto em si, mas sim uma construção de dois ou mais fenómenos sociais, que são colocados numa relação lógica de interdependência mútua reforçadora” (Gänzle, 2009, p. 15).

Segundo Collins, “[o] processo de globalização levou a que as questões internas se externalizassem e as externas se internalizassem” (2016, p. 2). Esta “externalização do interno” e “internalização do externo” também foi extensível à segurança. Segundo Brandão, o nexo entre as dimensões interna e externa da segurança ocorre segundo “três dinâmicas que se reforçam mutuamente: internalização de fenómenos de incidência externa; externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna; fenómenos de natureza transfronteiriça” (Brandão, 2015, pp. 5-6). Brandão, analisando o nexo interno-externo na UE, sistematiza os fenómenos segundo dois vetores, “ameaças e riscos” e “prevenção/combate”.

Para prosseguirmos o nosso estudo, urge adotar um modelo de análise que nos permita conduzir até ao objetivo final, pelo que adotaremos a sistematização de Brandão, que será adaptada atendendo: primeiro, a cada uma das três dinâmicas; segundo, de acordo com os respetivos fenómenos.



Tabela 1 –Modelo de análise

As três dinâmicas e os fenómenos	
1. internalização de fenómenos de incidência externa:	
a.	Origem externa (à UE) da insegurança/internalização dos efeitos da insegurança externa;
b.	(Possibilidade) Utilização instrumentos de políticas da UE de incidência externa no plano interno.
2. externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna:	
a.	Externalização da cooperação europeia no domínio da segurança interna (cooperação da UE com atores externos -Estados, Organizações Internacionais– no domínio do terrorismo, da criminalidade transnacional, etc);
b.	Utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo;
c.	Utilização de instrumentos de segurança interna no plano externo.
3. fenómenos de natureza transfronteiriça:	
a.	Atividades ilícitas no seio da UE e através das fronteiras (externas) da UE;
b.	Cooperação transgovernamental;
c.	Utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna;
d.	Coordenação interpolíticas.

Fonte: Adaptado de (Brandão, 2015, p. 6)

Após definido o modelo de análise estamos em condições de responder à QD1, “Como se caracteriza o nexu securitário interno-externo?”. Compreendemos que a Segurança, mesmo sendo um conceito, ainda subdesenvolvido, essencialmente contestado, parece agregar alguns elementos identificadores como sejam os níveis de análise, do individual ao sistema internacional, e os setores, político, militar, societal, económico e ambiental, numa combinação de partes inseparáveis de um todo complexo. A segurança passa a integrar as ameaças aos vários níveis e nos vários setores.

Enquanto tipo especial de subsistema, os CRS são um nicho geográfico, com elevada interdependência securitária, em que o nível de ameaça é afetado pela proximidade geográfica, pela vizinhança, onde o nexu securitário interno-externo é mais evidente. A UE, comunidade de segurança, enquanto CRS caracteriza-se por ser de tipo centrada institucional, em que a sua qualidade de ator advém das suas instituições. Na vizinhança dos vizinhos da UE, o conjunto de Estados fracos que compõem o Sahel, integram o proto-complexo da África Ocidental. A Mauritânia, o Mali, o Níger, o Chade e o Burquina Faso podem constituir-se como uma zona de isolamento entre o Magrebe e a África Ocidental, funcionando como amortecedor para as ameaças a sul do Sahara, nomeadamente ao continuum de insegurança formado pelo terrorismo, o crime organizado transnacional, o tráfico de drogas e a imigração ilegal.

Nesta dialética de extremos do espetro dos CRS, entre o modelo centrado institucional e o proto-complexo, é preciso encontrar o necessário equilíbrio face a dois fatores: a



necessidade de dotar de resiliência os Estados e a respetiva Sociedade; e a urgência de debelar as ameaças emergentes naquela região e que afetam a UE.

Na análise da externalização da segurança interna e a dimensão interna da segurança internacional, caracterizamos o nexo securitário interno-externo segundo três dinâmicas que se reforçam mutuamente: internalização de fenómenos de incidência externa; externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna; fenómenos de natureza transfronteiriça.

Definido o modelo de análise, que nos permite compreender o nexo securitário interno-externo, no próximo capítulo, face àquele nexo, procuraremos identificar o quadro conceptual estratégico da UE e a conexão da PCSD com as ameaças na vizinhança da UE.



2. O nexo securitário na UE

No processo de construção europeia, iniciado com o Tratado de Roma, que deu origem à Comunidade Europeia, em 1992 o Tratado de Maastricht estabeleceu a designada estrutura de três pilares, que se manteve até ao Tratado de Lisboa: 1º pilar – Políticas Comunitárias; 2º pilar – Política Externa e Segurança Comum (PESC); 3º pilar – Justiça e Assuntos Internos (JAI).

A PESC tem uma visão orientada para a política e a componente externa da segurança, enquanto a JAI, atualmente Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ), apresenta uma visão interna da segurança.

Durante os anos 90 a PESC/Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)¹⁵, constituía a principal política da UE no domínio da segurança, com a JAI sem grande desenvolvimento. No entanto, com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1998, é criado o ELSJ que passou a desempenhar um papel relevante na segurança externa, que até então tinha sido relativamente dominado pela PESC/PESD. (Davidshofer, 2009, pp. 3-4) Durante o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em 2000, foram incorporados assuntos JAI na política externa da UE, nomeadamente no âmbito da ação externa do primeiro pilar e da PESC /PESD (Council, 2000). Após os atentados de 11/9, a luta contra o terrorismo foi a justificação para o desenvolvimento da “dimensão externa do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça” e a crescente assimilação das questões JAI nas relações externas da UE (Fuster, et al., 2008, p. 17).

As ameaças transnacionais têm “favorecido uma tendência para a externalização da segurança interna e a internalização da segurança internacional” (Nunes, 2016, p. 296). Aquelas ameaças implicam uma “cooperação e coordenação intraorganizacional e intereuropeia” no emprego dos instrumentos da PCSD e do ELSJ, para uma “melhor articulação entre a dimensão interna e internacional da segurança” (Nunes, 2016, p. 296). Estes “*nexus* securitários” que resultam de uma “transnacionalização do fenómeno do terrorismo, da emigração ilegal e do crime organizado” em várias estratégias da UE (Nunes, 2016, pp. 296-297), nomeadamente na Estratégia de Segurança Interna da UE (ESIUE).

Sendo objetivo abordar “o quadro conceptual estratégico da UE”, tal facto implica analisar tanto a dimensão interna como externa da segurança, o que realizaremos segundo o modelo de análise anteriormente definido. Assim sendo, identificaremos os fenómenos que

¹⁵ Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa a PESD evoluiu para a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)



integram as três dinâmicas do nexo securitário interno-externo, relevantes para este estudo, no quadro conceptual político da UE, por via do Tratado da União Europeia (TUE) e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa (TL)¹⁶. Desta forma estaremos em condições de analisar o quadro conceptual estratégico da PCSD por via da EGUE e, subsidiariamente, das estratégias complementares daquela.

2.1. A Estratégia de Segurança na UE

2.1.1. Os Tratados – TUE e TFUE

Com o TL a UE foi dotada de personalidade jurídica própria, tendo a estrutura de pilares sido abolida oficialmente “em prol de uma maior coerência entre políticas, em geral, e entre a dimensão interna e externa da União, em particular” (Brandão, 2015, p. 11). O TL concluiu a transferência dos aspetos do terceiro pilar, cooperação policial e judicial em matéria penal, ainda remanescentes do Tratado de Amesterdão, integrando as normas específicas da dimensão interna da segurança no TFUE, Parte III, Título V, sob a epígrafe de “O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”. Na área da segurança interna, o TL cria o Comité Permanente de Segurança Interna (COSI) por forma a “assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna”¹⁷.

O TUE reserva o seu Título V para as “Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União e Disposições Específicas Relativas à PESC”. No TFUE, Parte V, são incluídas as normas para “A Ação Externa da União”, sendo ainda aplicáveis os artigos 346.º e 347.º da Parte VII. A PCSD é parte integrante da PESC, sendo enquadrada pelo TUE. A PCSD é descrita nos artigos 42.º a 46.º do TUE, nos Protocolos n.ºs 1, 10 e 11 e nas Declarações n.ºs 13 e 14. O artigo 18.º define o responsável pela condução da PCSD, enquanto mandatário do Conselho Europeu, o artigo 36.º o papel do Parlamento Europeu e o artigo 41.º estabelece disposições gerais sobre o financiamento da PESC e da PCSD. As decisões relativas à PESC, adotadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho¹⁸, são genericamente por unanimidade, cabendo a este as decisões de ação operacional¹⁹ e o lançamento de uma

¹⁶ O Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), este passa a designar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

¹⁷ Artigo 71.º do TFUE

¹⁸ Artigo 24.º n.º 1 e 31.º, ambos do TUE

¹⁹ Artigo 28.º n.º 1 do TUE



missão no âmbito PCSD²⁰. O que representa uma exceção à regra geral das decisões do Conselho que, por norma, são por maioria qualificada²¹. As despesas operacionais são financiadas pelo orçamento da UE, com exceção das despesas no domínio militar ou da defesa²², responsabilidade dos “Estados-Membros participantes” (UE, 2011).

Os Tratados integram os vários níveis e os vários setores da segurança, nomeadamente quando falamos do plano externo. Da mesma forma que apresenta vários fenómenos relevantes que integram as três dinâmicas do nexo securitário interno-externo (tabela-4).

2.1.2. A Estratégia Global da UE

A PCSD constitui um dos instrumentos de ação externa da UE e estabelece o quadro para as estruturas políticas e militares, bem como para as missões e operações, civis e militares. A “Estratégia de Segurança da UE” (EES em 2003 e EGUE em 2016) define a estratégia para a PCSD, a qual abordaremos de seguida.

No processo de afirmação da UE, enquanto ator de segurança global, era urgente a definição de uma Estratégia de Segurança, o que veio a ocorrer em 2003 com a EES. Esta veio facultar o necessário “enquadramento político, estratégico e geográfico” queurgia (Nunes, 2016, p. 290).

A EES preconizava que a UE tinha de “assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor” (Europeu, 2003, p. 1), num quadro de segurança, em que a abertura das fronteiras tinha um reflexo de indissolúvel ligação entre os aspetos internos e externos da segurança (Europeu, 2003, p. 2).

Foram vários os fatores que motivaram uma nova estratégia de segurança, afastando a hipótese de uma revisão ou atualização da EES de 2003 (Drent, et al., 2016). Por um lado, a concentração da EES de 2003 na sua vertente expedicionária externa, por outro, as profundas alterações no ambiente de segurança. A EGUE é uma proposta de estratégia global, onde é definido como finalidade “uma Europa mais forte” e a promoção dos “valores fundamentais” da União no mundo, a paz, a segurança, a prosperidade, a democracia e uma ordem mundial assente em regras (UE, 2016c, p. 11).

Se com a EES o foco era concentrado na vertente externa da segurança e defesa da UE, um caráter mais expedicionário “na criação de um mundo melhor”, com a EGUE há um internalizar da PCSD na União, em que a finalidade é “uma Europa mais forte”.

²⁰ Artigo 42.º n.º 4 do TUE

²¹ Artigo 16.º n.º 3 do TUE

²² Artigo 41.º n.º 2 do TUE



Simultaneamente é assumido a promoção dos valores fundamentais da União na ação externa, o que invariavelmente obriga a uma coordenação de políticas.

É reconhecido que a “segurança interna” da UE depende da paz nas regiões além-fronteiras (UE, 2016c, pp. 11-12). Na abordagem da componente interna e externa da segurança face às ameaças, a EGUE refere que “[a] segurança interna e externa estão cada vez mais interligadas”, em que a segurança da UE implica o empenho “na paz nas regiões vizinhas e circundantes” (UE, 2016c, p. 12). “A parte externa não pode ser separada da parte interna”, não é suficiente a política interna absorver o impacto das dinâmicas externas, é necessário “gerir a interdependência” (UE, 2016c, p. 14). Quando se fala da importância das fronteiras, para a prevenção dos conflitos violentos, a EGUE reconhece a responsabilidade da UE no seu território, mas também “nas suas regiões circundantes”, adotando concomitantemente um empenho seletivo nas “zonas mais afastadas”, assumindo simultaneamente uma postura universalista no “combate às causas profundas dos conflitos e da pobreza e de promover os direitos humanos” (UE, 2016c, p. 14).

Para garantir a segurança da UE é necessário “promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras” (UE, 2016c, p. 7; 16). Na promoção da resiliência do Estado e da Sociedade a leste e a sul da UE, é assumido que a fragilidade fora das fronteiras da UE ameaça os seus “interesses vitais” (UE, 2016c, p. 20). A EGUE identifica genericamente a vizinhança da UE a leste, até à Ásia Central, e a sul, até à África Central, onde se inserem, respetivamente, os “Balcãs Ocidentais” e a “Turquia” e, no âmbito da política europeia de vizinhança (PEV), os países da “Parceria Oriental e do Sul do Mediterrâneo” (UE, 2016c, pp. 20-21).

É na identificação das prioridades da ação externa europeia, que são abordadas as ameaças, as quais não são catalogadas como na EES. São cinco as grandes prioridades da EGUE: a segurança da UE; a resiliência do Estado e da Sociedade a leste e a sul da UE; uma abordagem integrada para os conflitos e as crises; ordens regionais de cooperação; Governação mundial para o século XXI (UE, 2016c, pp. 15-38).

Na segurança da União, mediante cinco linhas de ação, são identificáveis como ameaças: o terrorismo, as armas de destruição maciça, as ameaças externas (convencionais), os estados não resilientes, o crime organizado, as ameaças cibernéticas, as ameaças híbridas, a volatilidade económica, as alterações climáticas, a insegurança energética, a proteção das fronteiras externas, com relevo para o nexo entre a “dimensão interna e externa” (UE, 2016c, p. 16). Na abordagem integrada para os conflitos e as crises, são identificados como desafios



a demografia e a migração, que pelo seu impacto tem inclusão no conceito de ameaça²³ (UE, 2016c, pp. 15-19).

A degradação ambiental e a escassez de recursos, bem como a criminalidade e o terrorismo transnacionais e as ameaças híbridas são identificados como não tendo fronteiras, assim como as redes de introdução clandestina de migrantes (UE, 2016c, p. 14; 16; 24; 44). Às quais se junta, enquanto preocupação transversal na vizinhança da UE, a resiliência do Estado e da Sociedade (UE, 2016c, pp. 22-23). A UE, na fronteira com os Balcãs Ocidentais e a Turquia, apresenta especial cuidado com os desafios no âmbito da “migração, segurança energética, terrorismo e criminalidade organizada” (UE, 2016c, p. 20). Já na fronteira Sul, a preocupação é a “ameaça do terrorismo, aos desafios da demografia, da migração, das alterações climáticas” (UE, 2016c, p. 30).

Quanto à resiliência do Estado e da Sociedade a leste e a sul da UE, a mesma foca-se, respetivamente, até à Ásia Central e à África Central. A resiliência traduz-se na “capacidade de os Estados e as sociedades se reformarem, enfrentando e superando desse modo as crises internas e externas – beneficia todos nós e os países das regiões vizinhas, estando na origem de crescimentos sustentáveis e sociedades dinâmica” (UE, 2016c, p. 20). É do interesse da UE que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa, constitui um problema ter na sua vizinhança Estados enfraquecidos, pelo que deve aumentar a resiliência estatal e societal criando condições que não sejam favoráveis às AT. “Um país resiliente é um país seguro, e a segurança é fundamental para a prosperidade e a democracia” (UE, 2016c, p. 20), por oposição à fragilidade que ameaça os interesses vitais na fronteira da União. A resiliência que a UE se propõe a fomentar centra-se “nos casos mais graves de fragilidade estatal, económica, societal e climática/energética” (UE, 2016c, p. 7), apoiada por “políticas humanitária, de desenvolvimento, de migração, comercial, de investimento, de infraestruturas, de educação, de saúde e de investigação, e melhorará a coerência horizontal entre a UE e os seus Estados-Membros.” (UE, 2016c, p. 22).

Promover a resiliência dos Estados e das sociedades na vizinhança da UE implica no desenvolvimento e na segurança, aos vários níveis e setores. Inevitavelmente o reforço da resiliência conduzido pela UE na sua vizinhança vai implicar a externalização da cooperação com Estados e Organizações Internacionais e uma coordenação interpolíticas, da área interna e externa da UE.

²³ “As ligações entre a segurança interna e externa, nomeadamente em áreas como a migração irregular, o tráfico de todo o tipo de bens, o terrorismo e as ameaças híbridas, são um fator cada vez mais importante no âmbito da PCSD e a ter em conta em qualquer operação/ missão” (EU, 2016b, p. 2)



Para debelar o terrorismo é relevante: a partilha de informações e cooperação entre os serviços de informação dos EM e as agências da UE; aumentar a proteção; combater o extremismo violento e a radicalização, quer internamente, quer em cooperação com o NAMO, os Balcãs Ocidentais e a Turquia. Na gestão das fronteiras externas, as missões e operações da PCSD podem trabalhar lado a lado com as várias agências no âmbito do ELSJ na proteção das fronteiras, para debelar a criminalidade transfronteiras e dismantelar as redes clandestinas de migrantes (UE, 2016c, p. 16). Nas ordens regionais de cooperação, a EGUE aborda as relações de cooperação por forma a promover a partilha de responsabilidades a nível mundial, onde se inclui a África Subsariana. Nesta região deve ser tido em conta a dinâmica transfronteiriça, através de ligações mais estreitas com as organizações regionais, nomeadamente com o G5-Sahel. (UE, 2016c, p. 31)

Quanto aos desafios e ameaças de nível interno e externo, deve ser incrementada a monitorização e o controlo dos fluxos que tenham implicações no domínio da defesa, sendo necessário investir na Informação, Vigilância e Reconhecimento. Na luta contra o terrorismo, os EM devem implementar legislação relativa aos explosivos, às armas de fogo e aos Registos de Identificação dos Passageiros, bem como investir nas capacidades de deteção e na localização transfronteiriça de armamento. (UE, 2016c, p. 40).

No âmbito das operações militares da PCSD, devem ser removidos os obstáculos políticos, financeiros e de processos, que impeçam a projeção dos agrupamentos táticos, que dificultam a constituição de forças e reduzam a eficácia daquelas operações. Simultaneamente, devem ser incentivadas as missões civis, enquanto competência distintiva da PCSD, através da constituição e da rápida projeção de forças. A capacidade de resposta requer a racionalização da estrutura de planeamento operacional, assim como uma estreita ligação entre as estruturas e missões civis e militares, especialmente se destacadas para o mesmo teatro de operações (TO) (UE, 2016c, p. 42). Perante as AT deve ser promovida uma maior ligação entre a “(...) ação externa e o espaço interno de liberdade, segurança e justiça.” (UE, 2016c, p. 44). Deve haver uma abordagem conjunta das políticas de segurança e desenvolvimento, salvaguardando a “(...) transição harmoniosa da gestão de crises, a curto prazo, para consolidação da paz, a longo prazo” (UE, 2016c, p. 45).

A *Comprehensive Approach* da UE, para a gestão de operações de crise, assume uma abordagem que exige a aplicação efetiva de meios militares e civis (Pirozzi, 2013). Contudo, a abordagem da gestão de crises no âmbito da EGUE vai para além da *Comprehensive Approach*, para além do que é a cooperação entre o instrumento militar e civil. A atuação da



UE na segurança deve ser integrada, *Integrated Approach*, com diferentes níveis: multinível, no âmbito local, nacional, regional e global; multilateral, envolvendo todos os atores presentes no conflito; multidimensional, recorrendo a todas as políticas e instrumentos disponíveis, de *soft* e *hard power*, destinados a prevenir, gerir e resolver conflitos; multifaseada, atuando em todas as fases do ciclo do conflito (UE, 2016c, pp. 24-28). Esta abordagem recorre “a todas as políticas e instrumentos disponíveis e destinados a prevenir, gerir e resolver conflitos” (UE, 2016c, p. 25), fazendo um uso coerente das políticas internas e externas, no combate à insegurança (UE, 2016c, p. 26).

2.1.2.1. Plano de Execução em Matéria de Segurança e Defesa (PEMSD)

Em novembro de 2016, foi apresentado o plano de execução em matéria de segurança e defesa (EU, 2016c), para operacionalizar a visão da EGUE no âmbito da segurança e da defesa. O plano apresenta um nível de ambição, baseado em três objetivos e treze propostas. O novo nível de ambição visa uma “União mais forte em segurança e defesa”, em que a UE deve contribuir para:

- (a) responder a crises e conflitos externos - com toda a gama de instrumentos civis e militares da PCSD, em todas as fases do ciclo de conflito;
- (b) construir as capacidades dos parceiros - contribuir mais sistematicamente para a resiliência e estabilização dos países parceiros, através do nexo de segurança e desenvolvimento;
- (c) proteger a União e os cidadãos - enfrentar os desafios e ameaças que têm impacto sobre a segurança da União e dos seus cidadãos, ao longo do “nexo da segurança interno-externo”. Esta prioridade será desenvolvida em cooperação com os vários atores do ELSJ. São identificadas como ameaças a combater as ameaças híbridas, cibernéticas, o terrorismo e a radicalização, tráfico de seres humanos, fluxos migratórios irregulares, crime organizado e tráfico de armas. É também reforçada a importância das duas cláusulas de assistência mútua/solidariedade.

2.1.2.2. As Estratégias complementares da EGUE

Em 2003, a EES apontava para a “indissolúvel ligação entre os aspetos internos e externos da segurança” (Europeu, 2003, p. 2).

Em 2005, foi adotada a Estratégia Antiterrorista da UE (EATUE), onde é reforçada a ideia de que “os aspetos internos e externos da segurança estão intimamente ligados” (EU, 2005a).



Ainda em 2005, foi adotada a Estratégia para a Dimensão Externa da JAI: Liberdade, Segurança e Justiça Global (EU, 2005b). Como principais ameaças à segurança da União são identificadas o terrorismo, a criminalidade organizada, a corrupção, o tráfico de estupefacientes e os fluxos migratórios (EU, 2005b, p. 2), sendo ainda referido que “o déficit de governação e a falência do Estado (...) são a chave para quebrar o ciclo vicioso de conflitos, pobreza e instabilidade”. É identificada como importante e necessária a coordenação entre a JAI e a PESD, à data, bem como a integração dessa coordenação nas políticas interna e externa (EU, 2005b, pp. 4-5). O interesse desta área acabou por conduzir à criação do grupo de trabalho em 2008, *JHA-External Relations* (JAIEX), o qual se tornou permanente em 2009 (EU, 2011).

Em 2010, a ESIUE, reconhece “a interdependência entre segurança interna e segurança externa” (Europeu, 2010, p. 8). A mesma estratégia define um modelo de segurança europeu, assente num compromisso de “maior interdependência entre segurança interna e segurança externa” (Europeu, 2010, p. 12). É reconhecida a dimensão externa da segurança interna, porque o “conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa” (Europeu, 2010, p. 29).

É lembrada a importância de reprimir a criminalidade transnacional fora da UE, sendo necessário reforçar a cooperação no âmbito da PCSD, “especialmente entre as agências da UE e as respectivas missões” com foco nos “chamados «Estados frágeis ou em situação de ruptura» para que não se transformem em placas giratórias da criminalidade organizada e do terrorismo” (Europeu, 2010, pp. 29-30). É especialmente neste contexto internacional que “a estratégia de segurança interna constitui um complemento imprescindível da [EGUE] no âmbito da Política de Segurança e Defesa” (Europeu, 2010, p. 30).

A Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020, reconhece “as ligações cada vez mais estreitas entre a segurança interna e externa da União Europeia”, havendo necessidade de uma “abordagem integrada” que evite redundâncias desnecessárias. Como tal é proposto: elaborar “planos de ação conjuntos” na ação externa da UE; desenvolver sociedades estáveis na vizinhança da UE, pelo que deve haver “uma melhor coerência entre as missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e as ações financiadas pela União Europeia”. (UE, 2015, p. 8) Por fim, apela ao “Reforçar os laços entre a PCSD e a LSJ” (UE, 2015, p. 8).



Após termos identificados na EGUE os fenómenos mais relevantes, que integram as três dinâmicas do nexu securitário interno-externo, preenchamos o modelo de análise (tabela-5).

Aplicado o modelo de análise estamos em condições de responder à QD2 “Qual o nexu securitário interno-externo na estratégia de Segurança da UE?”, identificamos que todos os fenómenos são preenchidos pela EGUE, com um forte pendor na cooperação e coordenação, interna, externa e interna-externa, com vários níveis de atuação, numa *Integrated Approach*, multinível, multilateral, multidimensional, multifaseada.

Este nexu interno-externo tem duas consequências, se por um lado potencia o processo de “transformação vertical” político, entre a coordenação interna e a cooperação externa, por outro promove a “transformação horizontal” entre o instrumento civil e militar.

Do conjunto de fenómenos interno-externo identificados, resultantes primariamente das ameaças transnacionais, em que a UE se empenha para garantir a segurança e estabilidade, verifica-se um forte empenhamento político na consolidação do ELSJ e da PCSD.

2.2. O nexu-securitário na vizinhança da UE

Para analisarmos o nexu securitário na vizinhança da UE recorreremos aos fenómenos identificados no modelo de análise aplicado à EGUE (tabela-5), com exceção do fenómeno 2.b. por estarmos a aplicar o modelo no plano externo da UE. Pretendemos com estes fenómenos identificar o nexu securitário interno-externo da PCSD, considerando as ameaças na vizinhança da UE.

Para alcançar aquele desiderato é necessário identificar: a vizinhança da UE; as ameaças na sua vizinhança (resiliência do Estado e da Sociedade, terrorismo²⁴, migração, criminalidade organizada); estratégias regionais; missões e operações da PCSD e a coordenação entre as mesmas.

2.2.1. Vizinhança da UE

No campo teórico da segurança, conforme Buzan et al. identificaram, “a insegurança está muitas vezes associada à proximidade” (1998, p. 11). A UE, comunidade de segurança, enquanto CRS resulta da interação entre, por um lado, a estrutura anárquica regional e o equilíbrio de poder e, por outro, as pressões da vizinhança geográfica (Buzan e Waever, 2003, p. 45). Na vizinhança da UE, são identificados o círculo oriental, na Europa, e círculo

²⁴ Por opção metodológica inicial, atendendo à sua intrínseca ligação com o terrorismo, não serão abordadas as ameaças híbridas. Cfr. Anexo-A



exterior, fora da Europa. Contudo esta vizinhança está em expansão e caso se verifiquem as condições para que a zona do Magrebe seja, como prognosticado por Buzan e Waever, uma parte do CRS europeu ou um minicomplexo (2003, p. 369), o conjunto de Estados fracos que compõem o Sahel passam a estar na vizinhança da UE. O proto-complexo da África Ocidental, que integra a Mauritânia, o Mali, o Níger, o Chade, a que podemos juntar o Burquina Faso, enquanto membro do G5-Sahel, podem constituir-se como uma zona de isolamento entre o Magrebe e a África Ocidental, funcionando como amortecedor para as dinâmicas transfronteiriças a sul do Sahara, nomeadamente ao *continuum* de insegurança criado pelo terrorismo, o crime organizado e a imigração ilegal.

Normativamente, conforme o TUE, a UE privilegia as relações “com os países vizinhos”²⁵. Estrategicamente, a EGUE identifica a vizinhança da UE a leste, até à Ásia Central, e a sul, até à África Central, onde se inserem, respetivamente, os “Balcãs Ocidentais” e a “Turquia” e os países no âmbito da PEV (UE, 2016c, pp. 20-21), com grande preocupação na dinâmica transfronteiriça entre a África do Norte e a Subsariana (UE, 2016c, p. 31).

A Comissão Europeia, que já em 2003 tinha utilizado a expressão “vizinhança alargada” (Commission, 2003), em 2006, numa comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o reforço da PEV afirmava, “[d]everíamos também ir além da vizinhança imediata da União, a fim de colaborar com “os vizinhos dos nossos vizinhos” [nomeadamente os] “países vizinhos dos países PEV do Norte de África” (Europeia, 2006, p. 12).

A teoria securitária, o enquadramento político e estratégico da UE, convergem na identificação da vizinhança da UE segundo duas áreas geográficas, a leste, até à Ásia Central, e a sul, até à África Central. Destas fazem parte os Balcãs Ocidentais²⁶, a Turquia, os países da PEV²⁷, sendo incluída a zona subsariana do Sahel (UE, 2016c, p. 31)²⁸, que para o presente trabalho consideraremos os países do G5-Sahel.

²⁵ Artigo 8.º n.º 1 do TUE

²⁶ Albânia, Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Macedónia, Montenegro e Sérvia

²⁷ PEV-parceria oriental, Bielorrússia, Moldávia, Ucrânia, Arménia, Azerbaijão e Geórgia; parceria do sul do Mediterrâneo, Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia.

²⁸ Cfr. (Tassinari, 2005)



Figura 6 –Os vizinhos dos nossos vizinhos (G5-Sahel)

Fonte: (Europe, 2013)

2.2.2. Ameaças na vizinhança da UE

A revisão bibliográfica conduz-nos inevitavelmente a uma plêiada de definições de ameaça. Contudo, no âmbito do presente trabalho, adotaremos o conceito da ONU, em que “qualquer acontecimento ou processo que leva à morte em larga escala ou à diminuição das oportunidades de vida e ponha em causa os Estados, como a unidade básica do SI, é uma ameaça à segurança internacional” (ONU, 2004, p. 2), ameaças estas repletas dos elementos de transnacionalidade anteriormente referidos²⁹. Esta definição tem a característica de centralidade do indivíduo, mas também do Estado, numa evocação da resiliência estatal.

Conforme Buzan e Waever identificaram, são frequentemente apresentadas como ameaças nas políticas da UE “o terrorismo, o crime organizado internacional, o tráfico de drogas e a imigração ilegal” (2003, p. 358).

A UE privilegia as relações “a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União”³⁰ e identifica no TFUE as ameaças transnacionais de “criminalidade particularmente grave”, onde se enquadra o “terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada”³¹.

²⁹ Cfr. 1.5.1. A segurança interna e segurança externa “tradicional”

³⁰ Artigo 8.º n.º 1 do TUE

³¹ Artigo 83.º, n.º 1 do TFUE



A EGUE identifica como AT a criminalidade e o terrorismo, as ameaças híbridas, as redes de introdução clandestina de migrante (UE, 2016c, p. 14; 16; 24; 44), a resiliência do Estado e da Sociedade (UE, 2016c, pp. 22-23). Numa aposição geográfica entre as AT e a UE, são identificadas como ameaças na fronteira com os Balcãs Ocidentais e a Turquia a “migração, segurança energética, terrorismo e criminalidade organizada” (UE, 2016c, p. 20), na fronteira Sul, a preocupação é a “ameaça do terrorismo, aos desafios da demografia, da migração, das alterações climáticas” (UE, 2016c, p. 30). O plano de execução em matéria de segurança e defesa também vem dar ênfase, entre outros, à resiliência do Estado, ao terrorismo, ao movimento migratório e à criminalidade organizada. Esta visão é de forma geral coerente com a ESIUE, visão essa reforçada aquando da renovação desta estratégia. Abordagem idêntica é apresentada pela Estratégia para a Dimensão Externa da JAI.

Adotaremos como metodologia a localização das ameaças e a internalização dos seus fluxos relativamente à UE-Europa, em detrimento da definição das mesmas, enquanto pressuposto presente nos documentos que analisaremos, começando pela resiliência do Estado e da Sociedade.

Com 12 indicadores, agrupados por coesão, economia, política e social, *The Fund for Peace* elabora o seu *Index* anual de Estados Frágeis. Numa escala que integra 178 países, em que o número mais baixo representa o Estado mais frágil, os países do G5-Sahel estão entre os Estados mais frágeis, ocupando respetivamente as seguintes posições: 8-Chade, 20-Níger, 28-Mauritânia, 31-Mali e 44-Burquina Faso. O continente africano, com algumas exceções, é atualmente formado por inúmeros Estados elevado índice de fragilidade.

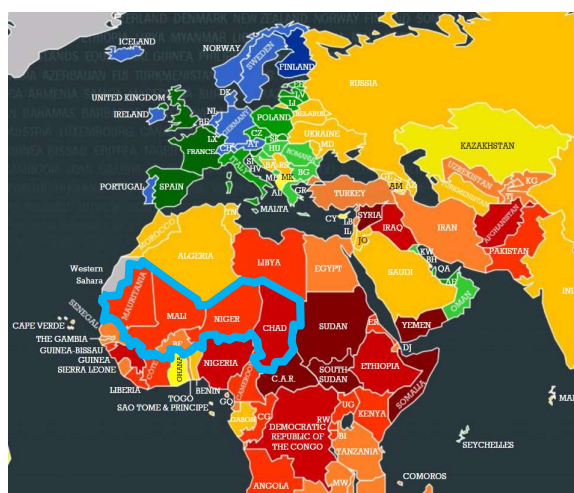


Figura 7 –*Index* de Estados Frágeis 2017

Fonte: (FFP, 2017, pp. 4-5)

A ONU através do seu relatório anual de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), enquanto relatório sobre “desenvolvimento das pessoas por via do reforço das capacidades



humanas, para as pessoas por visar melhorar as suas vidas, e pelas pessoas por participarem ativamente nos processos que moldam as suas vidas” (UNDP, 2016, p. 2). A escala que integra 188 países, em que o valor mais elevado revela o IDH mais baixo, três dos países do G5-Sahel estão entre os quatro mais baixos índices, 187-Níger, 186-Chade, 185-Burquina Faso, 175-Mali e 157-Mauritânia. Mesmo entre o baixo IDH de África, o Sahel destaca-se por ser o mais baixo de todos.

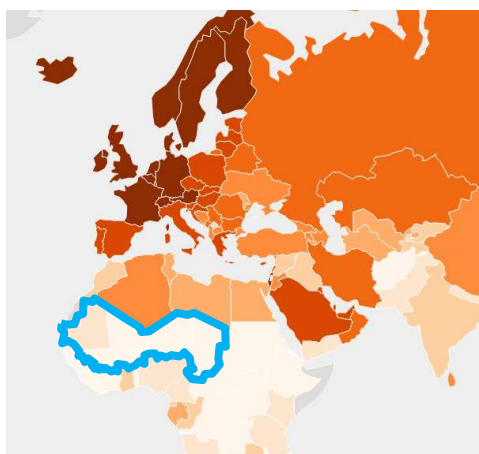


Figura 8 –IDH 2016

Fonte: (Actualitix, 2016)

Na mesma escala, é elaborado um índice por região onde os países Subsaarianos têm o índice mais baixo do mundo (UNDP, 2016, pp. 200-201).

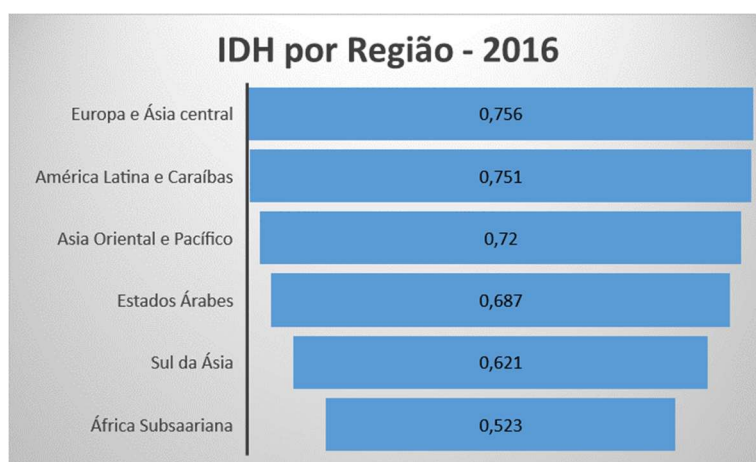


Figura 9 –IDH por região-2016

Fonte: (UNDP, 2016, p. 201)

O terrorismo será apresentado com base na distribuição geográfica, atendendo ao número e intensidade de ataques e baixas de 1970-2015. A concentração é essencialmente em cinco países: Iraque/Síria, Afeganistão/Paquistão e a Nigéria, que em 2015 representaram 72% das mortes no mundo (GTD, 2016). Verifica-se que a Europa tem um histórico de atentados, mas com baixa intensidade.

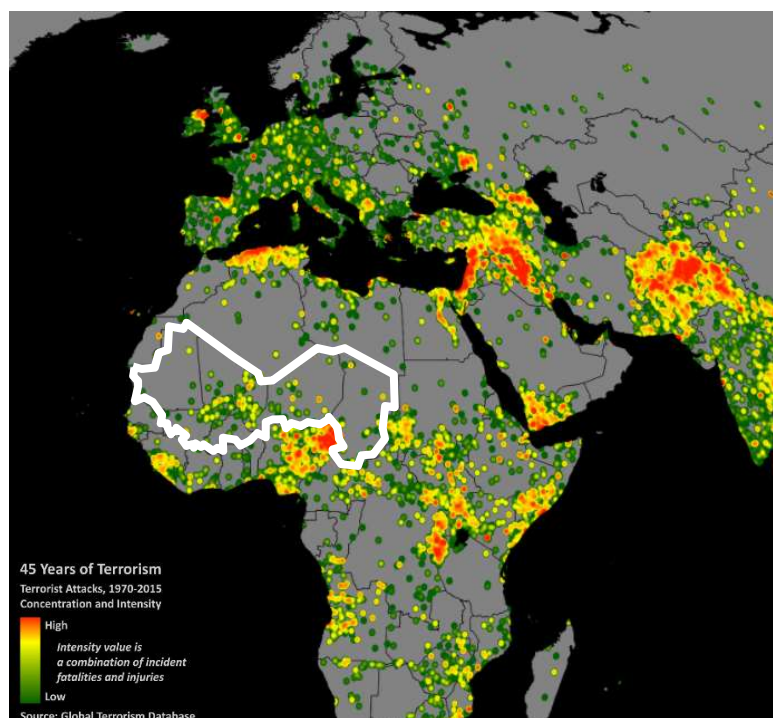


Figura 10 –Ataques terroristas por concentração/intensidade – 1970-2015

Fonte: (GTD, 2016)

Num total de 14 806 incidentes terroristas em 2015, cerca de 36% ocorreram no Iraque, Afeganistão e Nigéria.

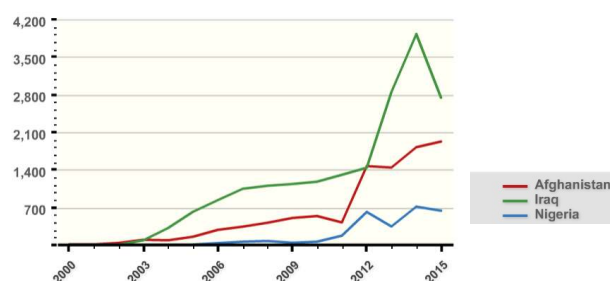


Figura 11 –Incidentes terroristas no Afeganistão, Iraque e Nigéria- 2000-2015

Fonte: (GTD, 2016)

Analisando a geografia da criminalidade organizada, em 2010, o relatório da ONU expunha a centralidade da UE enquanto destino das principais rotas (UNDOC, 2010, p. 2).

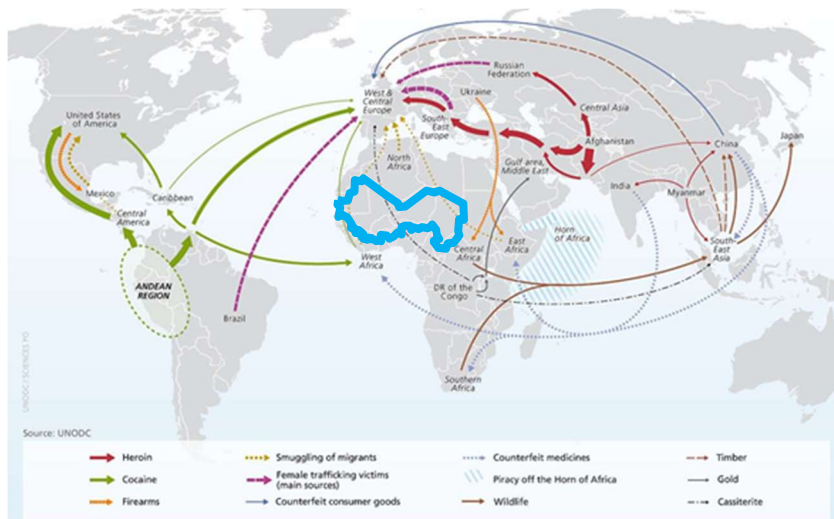


Figura 12 –Rotas de crime organizado no mundo

Fonte: (UNDOC, 2010, p. 2)

Os fluxos migratórios, relativamente a 2016, concentram-se nas rotas do Mediterrâneo Este, Mediterrâneo Central e Balcãs Ocidentais, representando cerca de 98% dos ilegais detetados na fronteira externa da UE. Dos migrantes que é possível identificar a nacionalidade, 17% tem origem na Síria, 11% no Afeganistão e 7% na Nigéria. Este país apresenta um crescimento muito significativo de ilegais detetados, 8 233 em 2014, 21 914 em 2015 e 37 554 em 2016. Todas as rotas apresentam uma diminuição de identificação de ilegais, com exceção das Rotas do Mediterrâneo Ocidental e Central. (Frontex, 2017, pp. 18-19) A rota da fronteira sul da Europa é liderada pelos traficantes libaneses especialmente após o conflito líbio (Frontex, 2017, pp. 36-37). Cerca de “90% dos refugiados e migrantes pagaram a grupos do crime organizado” (Europeia, 2017). Os refugiados têm maioritariamente origem em países em guerra, sendo aplicada a Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 2015), o que não acontece com os migrantes.

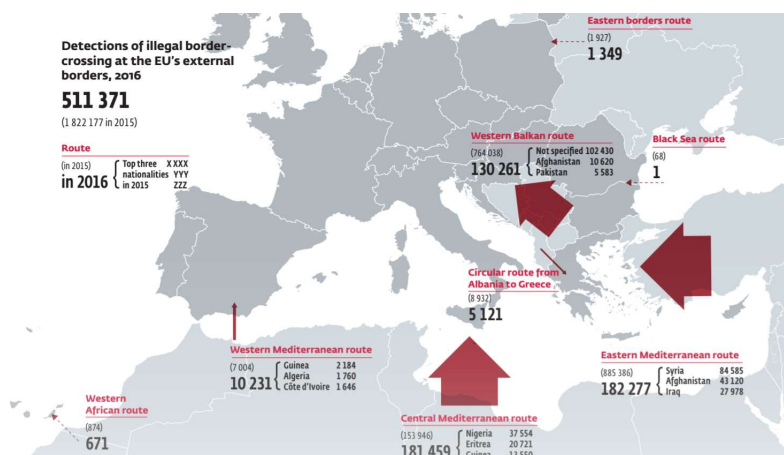


Figura 13 –Deteção de ilegais na fronteira externa da UE-2016

Fonte: (Frontex, 2017, p. 18)

Relativamente à criminalidade transfronteiriça, em 2016 (Frontex, 2017, p. 26), a fronteira sul foi essencialmente utilizada para o tráfico da cannabis. Na fronteira leste, a criminalidade foi mais diversificada: na europa oriental, o contrabando de mercadorias sujeitas a imposto especial de consumo, como o tabaco; nos Balcãs ocidentais, as armas e a cannabis; e através da Turquia, o tráfico de heroína e cannabis e o contrabando de mercadorias sujeitas a imposto especial de consumo. Os dados referentes a 2015 eram idênticos (Frontex, 2016, p. 28).

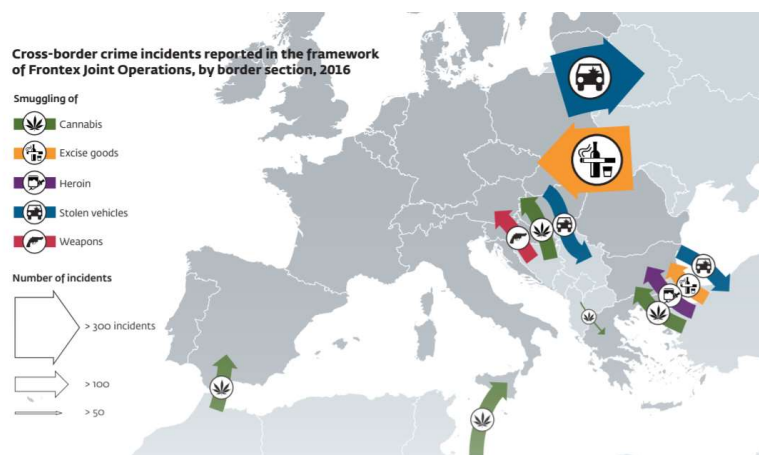


Figura 14 –Criminalidade transfronteiriça relatada-2016

Fonte: (Frontex, 2017, p. 26)

As estratégias da UE na sua vizinhança têm como pressuposto primário a possibilidade de integração, ou não, secundado pela promoção dos valores da UE e o apoio ao desenvolvimento. Na sua redação, as estratégias têm normas de coordenação interpolíticas e de cooperação transgovernamental, nomeadamente no âmbito da PESC e do ELSJ, tendo condições para a integração os países do círculo oriental da Europa, a Turquia e os países dos Balcãs Ocidentais (Commission, 2015b) e os países da Parceria oriental/PEV (EEAS,

2016b). Sem condições, atualmente, estão os países do círculo exterior da Europa pertencentes à União para o Mediterrâneo/PEV (EEAS, 2016c) e, numa vizinhança alargada em África, na zona subsariana, os países da Estratégia para o Desenvolvimento e a Segurança no Sahel (EDSS) (EEAS, 2011) e os países do Quadro Estratégico para o Corno de África (UE, 2011)³². Nestas últimas duas estratégias são empregues instrumentos no âmbito do ELSJ (agências internas).

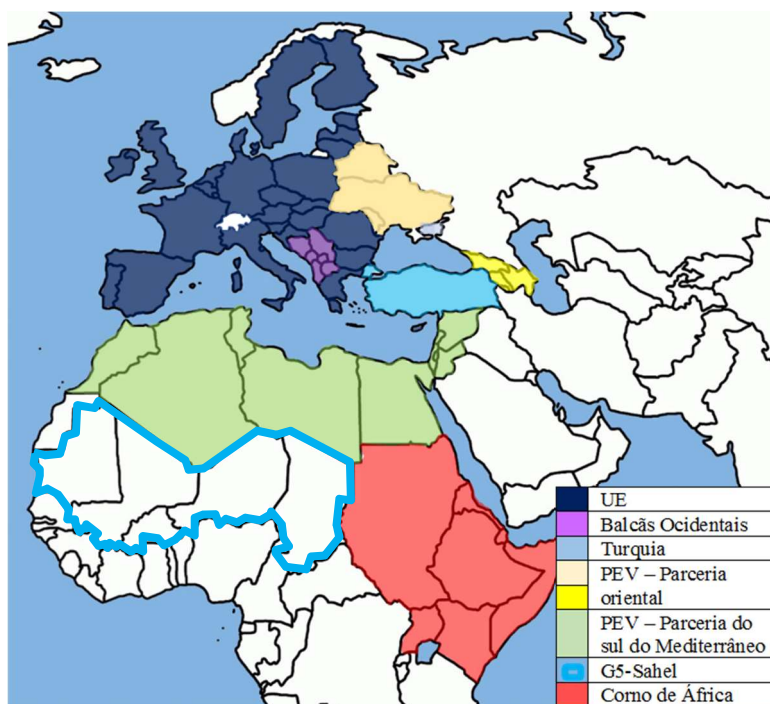


Figura 15 –Estratégias na vizinhança e na vizinhança alargada africana da UE

Fonte: (Autor, 2017)

Com o objetivo de manter a paz, prevenir os conflitos, reforçar a segurança internacional, a UE tem atualmente seis missões/operações militares e nove missões civis ativas, em três continentes, como parte da sua PCSD (EEAS, 2016a).

Com exceção da Turquia, a PCSD tem operações/missões presentes em todas as vizinhanças, no âmbito das respetivas estratégias. No círculo oriental da Europa: (1) Balcãs, Bósnia-Herzegovina e Kosovo; (2) Parceria oriental/PEV, Ucrânia/Moldávia. Nos países do círculo exterior da Europa: (3) parceria do Sul do Mediterrâneo/PEV, territórios da Palestina, Líbia e Mediterrâneo; na vizinhança alargada: (4) Sahel, Mali e Níger, no Corno de África, Somália.

Fora das estratégias de vizinhança, mas no âmbito da PCSD, a UE tem uma missão militar a decorrer na República Centro Africana (RCA) (UE, 2016a). Contudo, para que em

³² Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (AID) – Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda.

14 de abril de 2016 fosse emitida a decisão (PESC) do Conselho relativa à missão da PCSD para a Formação Militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUTM-RCA), foi, em 14 de março de 2016, aprovado pelo Conselho um conceito de gestão de crises para uma missão de formação militar da União no domínio da PCSD na RCA (UE, 2016b).

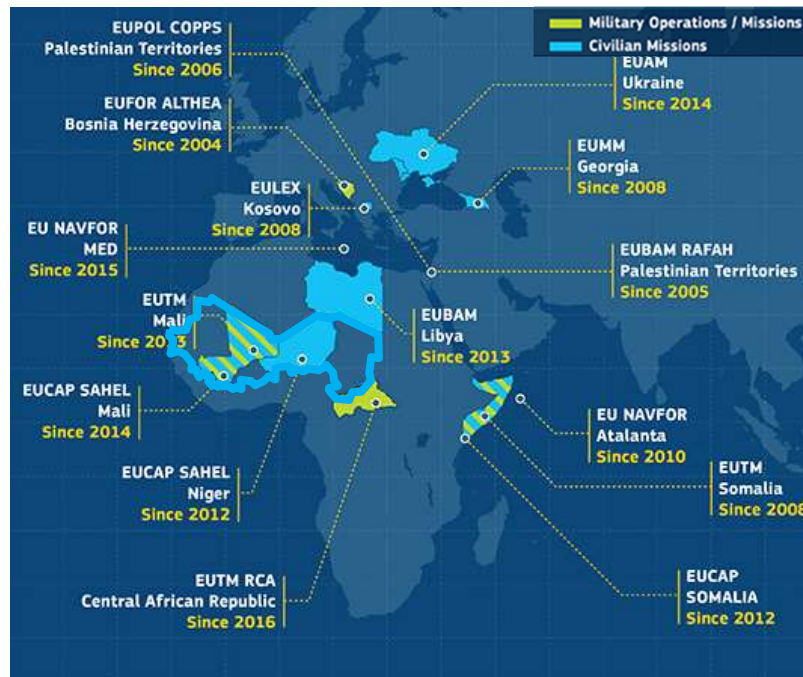


Figura 16 –Operações e missões militares e civis

Fonte: (EEAS, 2016a)

Em 6 de março do presente ano, o Conselho da UE aprovou um documento de reflexão sobre as capacidades operacionais, de planeamento e condução das missões civis e militares da PCSD, no quadro da *Comprehensive Approach* (EU, 2017b).

Ao nível estratégico civil, a Capacidade de Planejamento e Direção Civil (CPDC), garante o planejamento operacional e a condução das missões de Gestão de Crises Cíveis da PCSD. A CPDC é um Quartel-General de nível estratégico, para o planejamento operacional e condução de missões civis, em que o respectivo Diretor acumula com a função de Comandante Operacional Civil (Haber, 2014, p. 40). Na componente militar não existia esta equivalência, o que dificultava o planejamento de nível estratégico civil/militar.

Atendendo à falta de estrutura estratégico-militar, uma das medidas em implementação é a Capacidade de Planeamento e Direção Militar (CPDM), com vista ao planeamento operacional e condução de missões militares não-executivas³³. O Diretor-Geral do Estado-Maior da UE acumula com a de Diretor da CPDM, assumindo nessa qualidade o comando de missões militares não-executivas da PCSD. (EU, 2017b, pp. 7-8)

³³ Cfr. Anexo-A



A necessidade de coordenação civil/militar ao nível estratégico civil/militar, entre a CPDC e a CPDM será assegurada por uma Célula Conjunta de Coordenação do Apoio (CCCA). Esta célula contará com especialistas civis e militares, por forma a potenciar a cooperação e coordenação entre missões civis e militares. (EU, 2017b, p. 10) A implementação da CPDM e da CCCA deve ocorrer durante o primeiro semestre de 2017 (EU, 2016c, p. 12).

Para a atualização da EDSS, a regionalização das missões da PCSD no Sahel - conceito estratégico prevê a criação da “Célula de Coordenação Regional – CCR” (EU, 2016d, p. 4). A célula, de nível operacional, sob a cadeia de comando da EUCAP/SAHEL-MALI, vai permitir identificar as possibilidades e prioridades para as atividades da UE no Sahel, em linha com as necessidades locais (pp. 4-5). Esta estrutura visa ainda congrega, sob a mesma cadeia de comando, os oficiais de ligação da área da segurança interna e da defesa, garantindo a ligação com a EUTM-MALI para os assuntos militares e com a EUCAP/SAHEL-NIGER para os assuntos de segurança interna (p. 6), sendo prevista a sua projeção para finais de junho de 2017 (EEAS, 2017, p. 3).

A implementação das duas estruturas, CPDM e CCR, tem impacto formal na coordenação estratégica civil/militar na região do Sahel, respetivamente nas três missões em curso. No caso da missão EUTM-MALI, o Diretor-Geral do Estado-Maior da UE passa a acumular as funções de Diretor da CPDM e, por inerência, assume o comando daquela missão.

Após identificados os fenómenos do nexó securitário interno-externo da PCSD, considerando as ameaças na vizinhança da UE, os quais integram as três dinâmicas, preenchemos o modelo de análise (tabela-6).

Preenchido aquele modelo, na investigação da QD3 “Qual a conexão do nexó securitário interno-externo da PCSD com as ameaças na vizinhança da UE?” verificamos que a UE tem procurado manter a paz, prevenir os conflitos, reforçar a segurança internacional, na sua vizinhança, a oriente, a sul e, sob o conceito de vizinhança alargada, no Sahel e no Corno de África, no âmbito das respetivas estratégias, garantindo a coordenação interpolíticas e cooperação transgovernamental no apoio ao desenvolvimento. Considerando o *continuum* de insegurança, nomeadamente, as ameaças do terrorismo, a migração e a criminalidade organizada, intensificado pela falta de resiliência do Estado e da Sociedade, a UE tem recorrido a instrumentos de políticas e de segurança de incidência interna, respetivamente no âmbito do ELSJ (agências internas) no plano externo e da projeção de



forças para missões civis no âmbito da PCSD, procurando estreitar a respetiva coordenação com o instrumento militar, numa abordagem abrangente, especialmente se no mesmo TO. Simultaneamente, a coordenação interpolíticas, internas e externas, tem sido promovida aos vários níveis, nos vários setores, de forma integrada.

No próximo capítulo passaremos a analisar o impacto do Sahel na segurança da UE.



3. Impactos do Sahel na segurança da UE

Geograficamente, o Sahel (sinónimo de fronteira) é um espaço semidesértico de transição, entre o Norte de África e a África Subsariana, a “faixa que separa as duas Áfricas” (Reis, 2017), com uma área semelhante à da UE. Apesar de já ter abrigado no seu passado algumas das civilizações mais influentes do continente africano, atualmente com aproximadamente 70 milhões de habitantes, dos quais dois terços estão abaixo dos 25 anos, o Sahel é uma das regiões mais pobres do mundo. (UNDOC, 2017) O Sahel, é formado por diversos países, sendo no contexto deste estudo constituído pelos cinco países que compõe o G5-Sahel: Burquina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger.

“O fluxo de drogas ilícitas, migrantes, armas de fogo e terroristas que floresceram ao longo das rotas de migração e do comércio tradicionais, à custa da segurança, da governação estatal e do desenvolvimento” (UNDOC, 2017, p. 3). Taxas de fertilidade extremamente elevadas, liderados pelo Níger, fazem aumentar a pressão sobre o governo e criam condições para o recrutamento de crianças e jovens por parte de grupos extremistas e terroristas (UNDOC, 2017, p. 3).

Nos países do G5, prevê-se que a população mais que duplique em 2050, triplicando no Mali e no Níger. Mas a grande pressão do crescimento demográfico deve-se à Nigéria, pois, de acordo com a ONU, é o sétimo país mais populoso do mundo e aquele cuja população cresce mais rapidamente. As estimativas apontam para que em 2050 a população Nigeriana ultrapasse a dos EUA, passando assim a estar no terceiro lugar dos países mais populosos do mundo. (UNPD, 2015)

Ángel Losada, atual Representante Especial da UE para o Sahel, expressa bem a profundidade securitária desta zona do globo, “O problema do Sahel é o nosso problema” (Reis, 2017), o que iremos abordar ao longo do presente capítulo.

3.1. Estratégia para o Desenvolvimento e a Segurança no Sahel

A EDSS, de março de 2011 (EEAS, 2011), foi revista em março de 2014 (EU, 2014), sendo aprovado o Plano de Ação para a Região do Sahel (PARS) (2015-2020) em abril de 2015 (EU, 2015a).

Se em 2011 a EDSS era inicialmente dirigida ao Mali, Mauritânia e Níger, em 2014 a mesma é estendida ao Burquina Faso e ao Chade, o designado G5 Sahel.

A EDSS inclui quatro linhas de ação:

- Desenvolvimento, boa governação e resolução de conflitos internos;
- Ação política e diplomática;

- Segurança e Estado de Direito;
- Combate ao extremismo violento e à radicalização. (EEAS, 2011, p. 7)

O PARS cria um quadro geral de atuação da UE, no âmbito da EDSS, com o enfoque em quatro prioridades: “1) a prevenção e combate à radicalização; 2) a criação de adequadas condições para a juventude; 3) a migração e a mobilidade; 4) a gestão de fronteiras, a luta contra o tráfico e a criminalidade organizada transnacional” (EU, 2015a, p. 13).



Figura 17 –Riscos e Ameaças no Sahel

Fonte: (Commission, 2016, p. 5)

Este plano procura ainda realizar uma abordagem integral, aos vários níveis (local, nacional e regional), envolvendo todos os atores presentes no conflito, recorrendo a todas as políticas e instrumentos disponíveis (sociais, económicas, ambiental), e de forma multifaseada até 2020.

Em 2016, um ano após o acordo de paz do Mali, a UE congratulava-se com a contribuição do FFEUE para projetos que permitem suprir necessidades identificadas, nomeadamente projetos de “segurança e de gestão da fronteira para garantir o controle territorial mais eficaz e para lidar com fluxos ilícitos e o tráfico”, salvaguardada a necessária coordenação entre as várias iniciativas (Commission, 2015d; EU, 2016a, p. 6). Na mesma senda, a 19 de junho de 2017, a UE reforça o nexo entre a segurança, nas suas dimensões civis e militares, e o desenvolvimento, bem como o papel das missões da PCSD no Sahel e a cooperação com o G5 e a Líbia (EU, 2017, pp. 4-5). É ainda reiterada a coordenação entre



todos os atores de segurança, ONU e o G5, incluindo os projetos do FFEUE (EU, 2017, p. 5).

Para a revisão da estratégia setorial para o Sahel o documento intitulado “Regionalização das missões da PCSD no Sahel - conceito estratégico” refere à cabeça que a “segurança e estabilidade no Sahel são uma prioridade para a UE” (EU, 2016d, p. 2). Este documento apresenta uma perspetiva regional do Sahel, de um “cinto de segurança”, numa estreita ligação entre a “segurança interna e a externa”, em coordenação com agências europeias, como a FRONTEX e a EUROPOL.

Os objetivos estratégicos da regionalização de ações da PCSD no Sahel são: “melhorar as capacidades nacionais dos países G5-Sahel, apoiar a cooperação transfronteiriça, apoiar as estruturas de cooperação regional, em especial do G5-Sahel” (EU, 2016d, p. 3) .

Caberá à CCR a efetiva coordenação e coerência com o FFEUE (EU, 2016d, p. 6), em que a “PCSD poderá ser usada para apoio da plataforma de desenvolvimento e segurança (...) em estreita coordenação com os projetos FFEUE” (EU, 2016d, p. 8).

Em 2017, o relatório de avaliação do PARS já fazia referência aos *Groupes d’Action Rapides – Surveillance et Intervention* (GAR-SI), sendo na área da segurança o projeto com maior orçamento atribuído 41,6 Milhões de Euros (EU, 2017a, p. 8; 17).

3.2. Missões da PCSD no Sahel

A UE tem três missões da PCSD no Sahel: EUCAP/SAHEL-NIGER, a EUTM-MALI e a EUCAP/SAHEL-MALI. As três missões são mandatadas em sintonia com a EDSS e nos termos de um conceito de gestão de crises *Ad Hoc*.

A EUCAP/SAHEL-NIGER foi lançada em julho de 2012, com o objetivo de apoiar o país na luta contra o terrorismo e o crime organizado (UE, 2012). A missão promove a interoperabilidade das forças de segurança do Níger, ajuda a desenvolver capacidades de investigação criminal, facilita a coordenação na luta contra o terrorismo e o crime organizado e melhora a sustentabilidade das forças de segurança.

A EUTM-MALI foi lançada em janeiro de 2013, com a missão de formar e aconselhar, as Forças Armadas do Mali a fim de contribuir para restaurar a sua capacidade militar para restabelecer a integridade territorial e a minorar a ameaça terrorista (UE, 2013).

Em janeiro de 2015, o Conselho lançou a EUCAP/SAHEL-MALI, uma missão civil com o objetivo de apoiar as forças de segurança internas malianas para garantir a ordem constitucional e democrática, estabelecendo as condições para a paz duradoura (UE, 2014). A mesma missão prevê a coerência e a coordenação da resposta da UE, incluindo os



programas em matéria de desenvolvimento (artigo 16.º). É salvaguardada a coerência através de três níveis de coordenação: entre o Chefe da missão, a Delegação da UE no Mali e o Representante Especial da UE para o Sahel; entre as três missões do Sahel e a missão EUBAM Líbia; e da EUCAP/SAHEL-MALI, no domínio da reforma da segurança, com a MINUSMA e os restantes parceiros internacionais.

No final de 2015, a *Gendarmerie* do Mali, integrante das FFAA, passou a ser formada no âmbito das duas missões naquele país em que “[o]s cursos da EUCAP tem uma vocação de segurança pública geral, complementar ao treino militar da EUTM, que incide sobre a defesa operacional do território” (Mali, 1016, p. 7)

Em 20 de junho de 2017, é criada uma CCR com sede no quartel-general da EUCAP/SAHEL-MALI, incluindo o pessoal colocado desta missão e os peritos em matéria de segurança interna e defesa colocados nas delegações dos restantes países do G5. O principal objetivo, em cooperação com as missões da PCSD no Sahel, é identificar as necessidades e lacunas de segurança e defesa dos países do G5 com vista ao plano de regionalização das missões da PCSD no Sahel (UE, 2017).

3.3. GAR-SI Sahel

3.3.1. Antecedentes

Na Cimeira de Valeta, subordinada ao tema da migração, os Chefes de Estado europeus e africanos reuniram-se com o objetivo de reforçar a cooperação nos desafios à migração. Foi reconhecida a migração como uma responsabilidade partilhada, países de origem, de trânsito e de destino, tendo sido adotada uma declaração política e um plano de ação destinados a: “(1) combater as causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas; (2) intensificar a cooperação em matéria de migração legal e mobilidade; (3) reforçar a proteção dos migrantes e requerentes de asilo; (4) prevenir e combater a migração irregular, a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos e (5) colaborar mais estreitamente a fim de melhorar a cooperação em matéria de regresso, readmissão e reintegração” (EU, 2015b).

Aquando da Cimeira de Valeta, foi também lançado o FFEUE para a estabilidade e o combate às causas profundas da migração irregular em África, com o objetivo de: “(1) garantir mais oportunidades económicas e de emprego; (2) fortalecer a resiliência; (3) melhorar a gestão da migração e (4) melhorar a governança e a prevenção de conflitos” (Commission, 2015c). O FFUE tem um orçamento de 1,8 biliões de euros, sendo admissível o seu emprego no Sahel (Commission, 2015c).



As Verbas do FFEUE advém maioritariamente do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que entrou em vigor em março de 2015, após a ratificação dos EM, sendo as decisões relativas ao seu emprego adotadas por maioria qualificada (artigo 8.º) (UE, 2013). O FED, que não integra o orçamento geral da União, é a única fonte de financiamento do Mecanismo de Apoio à Paz em África (MAPA), resultante do Acordo de Cotonu, e constitui a principal fonte de financiamento da UE no apoio ao desenvolvimento em África. (EUR-Lex, 2016).

3.3.2. Objetivo

Tendo por base o binómio segurança/desenvolvimento, após o sucesso de projeto idêntico no Senegal em 2012, o GAR-SI integra-se nos objetivos (1) e (4) do Plano de Ação da Cimeira de Valeta e nos objetivos (3) e (4) do FFEUE (Commission, 2016, pp. 1-3).

O principal objetivo do projeto é “contribuir para a segurança das populações e para a estabilização nos países em questão, bem como a nível regional, incluindo em áreas remotas e transfronteiriças, como condição prévia para o seu desenvolvimento socioeconómico sustentável” (Commission, 2016, p. 6). Os objetivos específicos são “(1) melhorar a eficácia da ação preventiva e reativa das forças de segurança nacionais, a fim de garantir uma maior eficácia no controle do território e fronteiras, inclusive em áreas remotas e transfronteiriças; (2) criar condições favoráveis para uma melhor cooperação regional e transfronteiriça entre os países envolvidos e, assim, contribuir para uma luta mais efetiva contra ameaças transnacionais, nomeadamente as representadas por redes terroristas e crime organizado” (Commission, 2016, p. 6).

São esperados os seguintes resultados: “capacidade operacional, preventiva e reativa, das forças de segurança nacionais, reforçada através da criação de unidades GAR-SI; interoperabilidade entre as forças congéneres e a cooperação transfronteiriça” (Commission, 2016, p. 6).

3.3.3. Implementação e organização

Com a duração previsível de 46 meses, aplicado aos países do G5-Sahel, aos quais acresce o Senegal, o projeto decorre em três fases (diagnóstico, implementação e encerramento). A iniciativa é liderada pela *Guarda Civil* espanhola, com a participação da *Gendarmerie* francesa, dos *Carabinieri* italianos e a Guarda Nacional Republicana, tendo por base os Grupos de Ação Rápida da *Guardia Civil*, experientes na repressão ao terrorismo e na execução de operações de elevado risco (Commission, 2016).



O GAR-SI Sahel visa a criação de seis unidades de “polícia, robustas, flexíveis, móveis, multidisciplinares e autossuficientes” (Commission, 2016, p. 7), de escalão companhia, uma por cada país. Como unidades multidisciplinares, terão capacidade para reprimir o terrorismo, o crime organizado e contribuir para a proteção ambiental, tendo ainda capacidade no âmbito da recolha de informações e de polícia judiciária (Commission, 2016, pp. 7-8). À GNR caberá as funções de coordenador adjunto do projeto no Níger e no Burquina Faso e responsável formação na área ambiental e de intervenção tática (européenne, 2016).

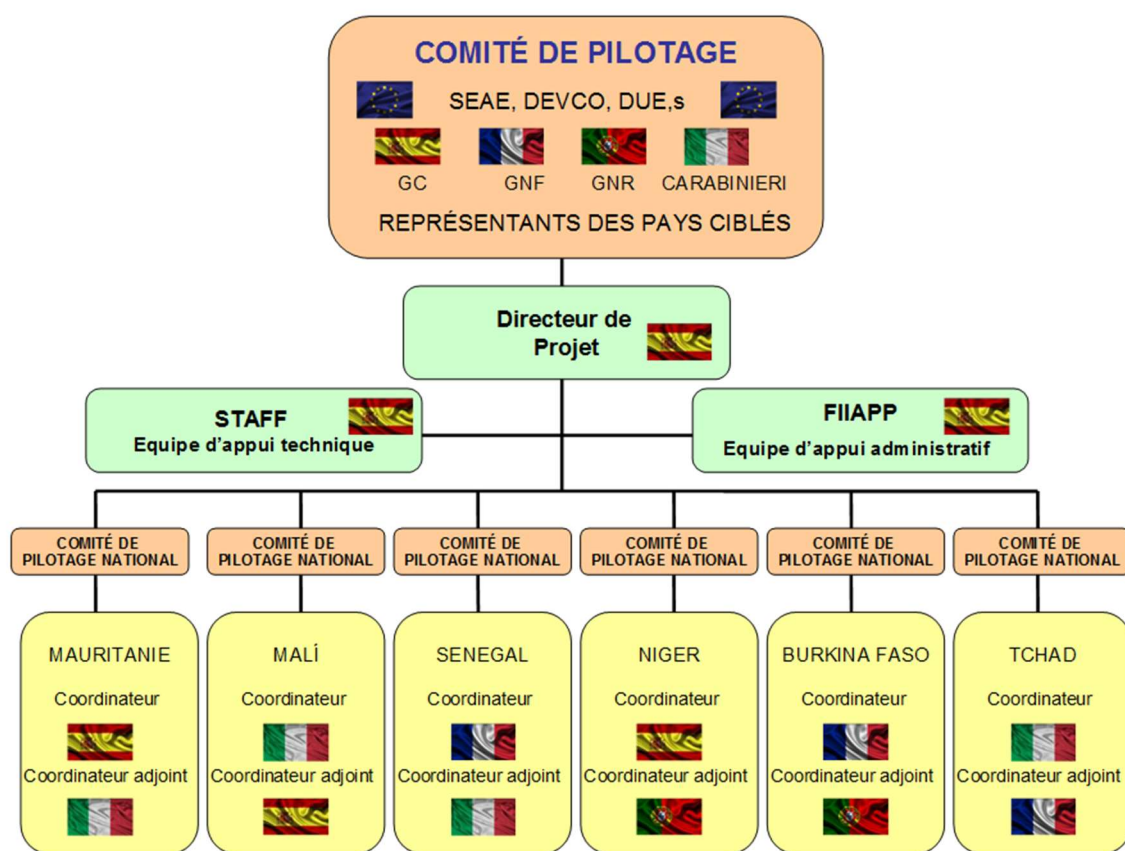


Figura 18 –Gestão do projeto

Fonte: (européenne, 2016, p. 34)

3.4. Apresentação e análise de resultados

A finalidade deste subcapítulo é, atendendo às missões da PCSD no Sahel, apresentar os fenómenos face ao modelo de análise adotado, confirmando, ou inferindo, os mesmos com base nas entrevistas aplicadas, no âmbito do projeto GAR-SI. Optamos por realizar entrevistas semiestruturadas, tendo para o efeito construído um guião (Cfr. Apêndice B), constituído por um conjunto de questões articuladas entre si, que facilitaram a compreensão do tema em análise e impediram que os entrevistados abordassem temas diversos.



A escolha dos entrevistados recaiu em oficiais superiores do nível operacional e tático. No nível operacional foi entrevistado um oficial português e dois espanhóis, ao nível tático os dois coordenadores adjuntos portugueses. A escolha dos oficiais estrangeiros recaiu na *Guardia Civil*, por ser esta a gestora do projeto.

Das cinco questões realizadas, a quarta não representou a identificação de nenhum fenómeno, a quinta não foi utilizada por ser uma pergunta de validação das anteriores, cujas respostas não trouxeram valor acrescido.

Tabela 2 –Dados identificativos dos entrevistados

Identificação		Função	Data
E1	Maj Dornelas Quadrado	Gestor do Projeto GAR-SI Sahel em Portugal	31MAI17
E2	TCor Pinho Barreiros	Coordenador Adjunto do Projeto GAR-SI Sahel no Burkina Faso	04JUN17
E3	TCor Marques Dias	Coordenador Adjunto do Projecto GAR-SI Sahel no Níger	09JUN17
E4	TCor Ávila Solana	Membro da equipa de apoio Técnico do projeto GAR-SI Sahel	02JUN17
E5	TCor Serrano Checa	Membro do gabinete do projeto GAR-SI Sahel	02JUN17

Fonte: (Autor, 2017)

No que concerne à internalização de fenómenos de incidência externa, verifica-se que a PCSD e o GAR-SI visam a prevenção das ameaças externas provenientes do Sahel, salvaguardando as dinâmicas de segurança da Líbia, como um cinto de segurança, evitando a sua internalização no espaço europeu, o que é confirmado por todos os entrevistados.

Quanto à externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna, dois fenómenos são factuais e confirmados nas entrevistas: a externalização da cooperação no domínio da segurança interna com os países do G5 e Senegal, bem como o recurso às missões civis e de polícia externamente, no caso do GAR-SI através de forças do tipo *Gendarmerie*. Quanto à utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo, onde se realça a coordenação com agências europeias, como a FRONTEX, a EUROPOL ou a EUROJUST, tal facto é verificável na bibliografia e confirmado nas entrevistas ao nível operacional, não se verificando o mesmo ao nível tático, carecendo, aparentemente, da sua coordenação neste nível.

Relativamente aos fenómenos de natureza transfronteiriça, confirmados nas entrevistas, é reconhecido o *continuum* de insegurança que resulta do terrorismo, da criminalidade organizada transnacional e dos fluxos de pessoas, potenciado pela falta de resiliência do Estado e da Sociedade. Da mesma forma é identificada a cooperação transgovernamental, no caso do GAR-SI entre forças de segurança de matriz gendármica.

Na utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna, no Sahel, verifica-se um incremento da coordenação ao nível político, estratégico e operacional,



nomeadamente através das Delegações da UE e do Representante Especial da UE para o Sahel, da CCCA, das missões civis e militares, onde a criação da CCR tem um papel significativo, e da conexão com a missão EUBAM Líbia, bem como dos restantes parceiros internacionais. Se os entrevistados ao nível operacional reconhecem genericamente a utilização combinada do instrumento civil e militar, o mesmo não se verifica nos entrevistados ao nível tático. Contudo, na entrevista, a resposta à pergunta “Qual a mais valia do emprego de Forças de Segurança de natureza militar neste projeto?”, permite identificar que é através do recurso às forças de segurança de natureza militar que é salvaguardada a utilização combinada daqueles instrumentos.

A coordenação interpolíticas é assegurada ao nível local, nacional e regional, envolvendo todos os atores presentes no conflito, recorrendo a todas as políticas e instrumentos disponíveis (sociais, económicos, ambientais), e de forma multifaseada. A PCSD tem vindo a adaptar-se, como no caso da EUCAP/SAHEL-MALI, para se coordenar com outros instrumentos da UE na área do apoio ao desenvolvimento, como sejam os resultantes do FFEUE, sem o constrangimento da decisão por unanimidade da PESC. Uma preocupação realçada é a necessidade de coordenação entre as diversas iniciativas e os diferentes atores no Sahel de forma integrada.

Após identificados os fenómenos do nexu securitário interno-externo, os quais integram as três dinâmicas, para as missões da PCSD no Sahel e para o projeto GAR-SI, preenchemos o modelo de análise (tabela-3). O preenchimento foi realizado atendendo à recolha de dados: para as missões, através da análise documental; para o projeto, atendendo às entrevistas. Estas são assinaladas como tendo validado ou não a análise documental.



Tabela 3 –As três dinâmicas e os fenómenos

As três dinâmicas e os fenómenos da PCSD no Sahel						
Missões da PCSD no Sahel (análise documental)		GAR-SI Sahel (entrevista)				
		E1	E2	E3	E4	E5
1. internalização de fenómenos de incidência externa:	Fenómenos					
a. Origem externa (à UE) da insegurança/internalização dos efeitos da insegurança externa;	Prevenção de ameaças à Europa no Sahel.	S	S	S	S	S
2. externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna:						
a. Externalização da cooperação europeia no domínio da segurança interna (cooperação da UE com atores externos -Estados, Organizações Internacionais– no domínio do terrorismo, da criminalidade transnacional, etc);	Externalização da cooperação com os países na vizinhança da UE, para incrementar a resiliência estatal e social e auxiliar a debelar AT, nomeadamente nos países do G5-Sahel e do Senegal.	S	S	S	S	S
b. Utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo;	Emprego de instrumentos no âmbito do ELSJ (FRONTEX e EUROPOL) no plano externo.	S	N	N	S	S
c. Utilização de instrumentos de segurança interna no plano externo.	Recurso às missões civis e de polícia externamente (e.g. <i>Gendarmeries</i>).	S	S	S	S	S
3. fenómenos de natureza transfronteiriça:						
a. Atividades ilícitas no seio da UE e através das fronteiras (externas) da UE;	Reconhecimento da existência de AT, criminalidade organizada, terrorismo, migração e a falta de resiliência do Estado e da sociedade.	S	S	S	S	S
b. Cooperação transgovernamental;	Cooperação transgovernamental, nomeadamente entre forças de segurança (e.g. <i>Gendarmeries</i>).	S	S	S	S	S
c. Utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna;	Coordenação entre estruturas e missões civis e militares, especialmente se no mesmo TO (CCCA, CCR).	S	P	P	S	S
d. Coordenação interpolíticas.	Promoção dos valores fundamentais da União na ação externa. Exportação do Modelo interno para países terceiros. Coordenação interpolíticas, internas e externas, aos vários níveis, nos vários setores, de forma integrada (<i>Integrated Approach</i>), com ênfase no Sahel para a coordenação da PCSD e de instrumentos advenientes do FFEUE.	S	S	S	S	S

S - Validado; P – Validado parcialmente; N – Não Validado

Fonte: (Autor, 2017)

Aplicado o modelo de análise, perante a QD4 “Qual o contributo da PCSD no Sahel para a segurança da UE?” atestamos que a PCSD assenta a sua ação na prevenção das ameaças externas à UE, como um cinto de segurança, nomeadamente as provenientes do



Sahel. Comprovamos a externalização da segurança interna da UE através da cooperação no domínio da segurança interna no Sahel, com as organizações locais, nacionais e regionais. Numa plataforma de charneira, com recurso às missões civis e de polícia, nomeadamente através de forças do tipo *Gendarmerie*, averiguamos a relação entre a segurança interna da UE e a externa do Sahel, sendo relevante a coordenação com as agências europeias. As missões da UE têm atuado primordialmente no *continuum* de insegurança, com a aproximação aos projetos de apoio ao desenvolvimento (resiliência).

A PCSD tem combinado instrumentos de incidência externa e interna, no Sahel, com incremento da coordenação ao nível político, estratégico e operacional, sendo ainda garantida a conexão com vista à segurança na Líbia. De forma integrada, a PCSD tem procurado associar o apoio ao desenvolvimento às missões por si já desenvolvidas, como no caso da EUCAP/SAHEL-MALI, que tem permitido coordenar-se com outros instrumentos da UE na área do desenvolvimento, como sejam os resultantes do FFEUE, sem o constrangimento do processo decisório e de financiamento da UE na área PESC.

Após a resposta à última QD, passaremos às conclusões da presente investigação.



Conclusões

Seguindo o percurso metodológico (Cfr. Apêndice A), procuramos alcançar a resposta à nossa questão central, “Qual é o contributo das PCSD para a dimensão externa da segurança interna da UE?” por via da resposta às quatro QD que apresentamos.

A síntese, análise e apresentação dos resultados foi alcançada através da adoção de um modelo de análise para o nexos entre as dimensões interna e externa da segurança, segundo as três dinâmicas e os fenómenos identificados por Brandão.

Compreendemos o nexos securitário interno-externo, caracterizado segundo três dinâmicas que se reforçam mutuamente, a internalização de fenómenos de incidência externa, a externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna e os fenómenos de natureza transfronteiriça.

Face ao nexos securitário interno-externo, identificamos o quadro conceptual estratégico da UE, o qual assenta: na cooperação e coordenação, interna, externa e interna-externa; na “transformação vertical” política, entre a coordenação interna e a cooperação externa; bem como na “transformação horizontal” entre o instrumento civil e militar.

Considerando as ameaças na vizinhança da UE, identificamos o nexos securitário interno-externo da PCSD, o qual se projeta na vizinhança e vizinhança alargada da UE, incluindo o Sahel, num *continuum* de insegurança, terrorismo, migração e criminalidade organizada transnacional, potenciado pela falta de resiliência do Estado e da Sociedade. Pelo que a UE tem recorrido a instrumentos de políticas e de segurança de incidência interna no plano externo através da PCSD, fomentando a coordenação com o instrumento militar.

Identificamos de que modo a PCSD no Sahel tem contribuído para a segurança da UE. Por via da internalização de fenómenos de incidência externa, a PCSD tem atuado na prevenção das ameaças à Europa no Sahel. A externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna, tem ocorrido: pela externalização da cooperação com os países na vizinhança da UE, nomeadamente nos países do G5-Sahel e do Senegal; pelo recurso às missões civis e de polícia externamente (e.g. *Gendarmeries*). Identificamos enquanto fenómenos de natureza transfronteiriça: a existência de um *continuum* de insegurança; a cooperação transgovernamental, nomeadamente entre forças de segurança (e.g. *Gendarmeries*); a coordenação entre estruturas e missões civis e militares, especialmente se no mesmo TO (CCCA, CCR), onde o emprego de Forças de Segurança de natureza militar se revela de charneira naquela coordenação; a promoção dos valores fundamentais da União na ação externa; a exportação do modelo interno (GAR) para países terceiros; a coordenação



interpolíticas, internas e externas, aos vários níveis, nos vários setores, de forma integrada (*Integrated Approach*), com ênfase no Sahel para a coordenação da PCSD e de instrumentos advenientes do FFEUE.

Como conclusão, o contributo da PCSD para a dimensão externa da segurança interna da UE tem no nexos interno/externo a promoção da transformação vertical política, entre a coordenação interna e a cooperação externa, com o recurso a instrumentos de políticas e de segurança de incidência interna no plano externo através da PCSD. Esta tem vindo a garantir o apoio ao desenvolvimento e à segurança em coordenação com projetos financiados pelo FFEUE, como o GAR-SI, sem o constrangimento do processo decisório e de financiamento da UE na área PESC. Verifica-se a necessidade de reforçar a cooperação no plano externo entre os instrumentos do ELSJ e a PCSD, bem como a mais valia das Forças de Segurança de natureza militar para a coordenação civil e militar.

Como principal contributo para o conhecimento, identificamos o papel da PCSD no Sahel para a segurança da UE através da sua dupla abordagem: abrangente, com recurso a outros instrumentos para além do militar; integrada, aos vários níveis, criando condições para a coordenação de instrumentos de políticas e de segurança, no nexos securitário interno-externo, bem como o apoio ao desenvolvimento. Àquele contributo acrescemos, enquanto inovação, a análise preliminar do projeto GAR-SI e do seu aporte para a segurança do Sahel, influenciando consequentemente a segurança da Europa.

As nossas recomendações visam dois fenómenos: a continuidade do esforço na utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna; a necessidade de reforçar, especialmente ao nível tático, o emprego de instrumentos do ELSJ (FRONTEX, EUROPOL e EUROJUST) no plano externo em coordenação e/ou apoio à PCSD.

Quanto às limitações da presente investigação, estas enquadram-se essencialmente na reduzida abordagem que os assuntos de segurança internacional encontram no campo académico nacional, sendo ainda mais flagrante quando nos cingimos à PCSD e ao Sahel.

Como proposta de linhas de investigação futura identificamos essencialmente quatro: “O impacto das políticas de vizinhança da UE na segurança da Europa”; “O contributo do nexos de segurança-desenvolvimento para a resiliência do Estado e da Sociedade”; “O impacto ambiental do Sahel na Segurança da Europa” e “Crime organizado transnacional no Sahel e o terrorismo, que nexos?”

Esperemos que esta monografia contribua para que o esforço da UE na segurança internacional e que este não se transforme numa oportunidade perdida.



Bibliografia

- ACNUR, 2015. *Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto*. [Em linha] Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/> [Acedido em 11 jul. 2017].
- Actualitix, 2016. *IDH - Índice de Desenvolvimento Humano*. [Em linha] Disponível em: <https://pt.actualitix.com/pais/wld/indice-de-desenvolvimento-humano-por-pais.php> [Acedido em 17 jun. 2017].
- Anderson, B., 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Bigo, D., 1994. The European internal security field stakes an rivalries in a newly developing area of police intervention. Em: Malcolm Anderson & Monica den Boer, edits. *Policing Across National Boundaries*. London: Pinter.
- Bigo, D., 1998a. L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Volume 14 (1), pp. 25-46.
- Bigo, D., 1998b. Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?. *Cultures & Conflits*, Volume 31-32, pp. 13-38.
- Bigo, D., 1998c. L'Europe de la sécurité intérieure : penser autrement la sécurité. Em: A. M. Le Gloannec, ed. *Entre Union et Nations : l'Etat en Europe*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 55-90.
- Bigo, D., 2000. When Two Become One: Internal and External Securitizations in Europe. Em: M. Kelstrup & M. C. Williams, edits. *International Relations Theory and the Politics*. London: Routledge, pp. 171-204.
- Bigo, D., 2001. *Security(s) : Internal and External, the Möbius ribbon*. [Em linha] Disponível em: https://www.academia.edu/3102803/The_M%C3%B6bius_ribbon_of_internal_and_external_security_ies [Acedido em 1 jun. 2017].
- Bigo, D., 2006. *Internal and External Aspects of Security*. [Em linha] Disponível em: https://www.academia.edu/3102798/Internal_and_External_Aspects_of_Security [Acedido em 1 abr. 2017].
- Bigo, D., 2008a. International Political Sociology. Em: P. D. Williams, ed. *Security studies: an introduction*. Oxon: Routledge, pp. 116-129.



- Bigo, D., 2008b. Globalized (in)security. The Field and the ban-opticon. Em: D. Bigo & A. Tsoukala, edits. *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. London: Routledge, pp. 10-48.
- Brandão, A. P., 2010. O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. *Relações Internacionais*, mar., Volume 25, pp. 49-63.
- Brandão, A. P., 2015. *O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia*. [Em linha] Disponível em: http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol6_n1/pt/pt_vol6_n1.pdf [Acedido em 1 abr. 2017].
- Browning, C. S., 2005. Westphalian, Imperial, Neomedieval: The Geopolitics of Europe and the Role of the North. Em: Christopher S. Browning, ed. *Remaking Europe in the Margins: Northern Europe after the Enlargements*. Aldershot: Ashgate, pp. 85-101.
- Browning, C. S. & Joenniemi, P., 2008. Geostrategies of the European Neighbourhood Policy. *European Journal of International Relations*, Volume 14(3), p. 519–555.
- Buzan, B., 1983. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., 1984. Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. *Journal of Peace Research*, Jun, Volume 21 (2), pp. 109-125.
- Buzan, B., 1991a. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., 1991b. New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century. *International Affairs*, Volume 67 (3), pp. 431-451.
- Buzan, B. & Hansen, L., 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press..
- Buzan, B. et al., 1990. *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*. London: Pinter.
- Buzan, B. & Waever, O., 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waever, O. & de Wilde, J., 1998. *Security: a New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Carvalho, J. S., 2009. *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*. Lisboa: Faculdade de Letras de Lisboa.



- Cepik, M., 2001. Segurança nacional e segurança humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. *Security and Defense Studies Review*, Spring, Volume 1, pp. 1-19.
- Collective, C., 2006. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, Volume 37 (4), p. 443–487.
- College, E. S. a. D., 2015. *Handbook on CSDP Missions and Operations*. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf [Acedido em 29 mar. 2017].
- Collins, A., 2016. *Contemporary Security Studies*. 4th ed. New York: Oxford University Press.
- Commission, E., 2003. *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf [Acedido em 11 mar. 2017].
- Commission, E., 2015a. *The European Agenda on Security*. [Em linha] Disponível em: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/european-agenda-security.pdf> [Acedido em 1 jun. 2017].
- Commission, E., 2015b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. [Em linha] Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf [Acedido em 1 mar. 2017].
- Commission, E., 2015c. *A EUROPEAN UNION EMERGENCY TRUST FUND FOR AFRICA*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> [Acedido em 3 jun. 2017].
- Commission, E., 2015d. *Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*. [Em linha] Disponível em: [Following European Commission President Jean-Claude Juncker's proposal to create an Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes](#)



of irregular migration and displaced persons in Africa, the Commission adopted the below decision establishin [Acedido em 1 jun. 2017].

Commission, E., 2016. *Fiches d'actions EUTF GAR-SI Sahel*. [Em linha]
Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-sah-reg-2016_fr.pdf [Acedido em 1 jun. 2017].

Council, A., 2017. *NATO and EU Members Join Finland's New Center for Countering Hybrid Threats*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-and-eu-members-join-finland-s-new-center-for-countering-hybrid-threats> [Acedido em 1 abr. 2017].

Council, S. M. d. F. E., 2000. *CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY*. [Em linha]
Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm [Acedido em 1 abr. 2017].

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso*. Lisboa: IAEM.
Davidshofer, S., 2009. *State-of-the Art Review of Scholarly Research on the CFSP /ESDP and the Shifting Nature of the External Border*. [Em linha]
Disponível em: https://www.prio.org/PageFiles/1520/INEX_D_4_1.pdf [Acedido em 1 abr. 2017].

Deudney, D., 2007. *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*. Princeton: Princeton University Press.

Drent, M., Landman, L. & Zandee, D., 2016. *A New Strategy – Implications for CSDP*. [Em linha]
Disponível em: https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_Report_A_New_Strategy_Implications_for_CSDP_June2016.pdf [Acedido em 29 mar. 2017].

EEAS, 1995. *Barcelona declaration*. [Em linha]
Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf [Acedido em 1 mai. 2017].

EEAS, 2011. *Strategy for Security and Development in the Sahel*. [Em linha]
Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3947/strategy-security-and-development-sahel_en [Acedido em 29 mar. 2017].

EEAS, 2016a. *Military and civilian missions and operations*. [Em linha]
Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters->



[homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en](#) [Acedido em 16 jun. 2017].

EEAS, 2016b. *Eastern Partnership*. [Em linha]
Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en [Acedido em 1 mar. 2017].

EEAS, 2016c. *Union for the Mediterranean (UfM)*. [Em linha]
Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-mediterranean-ufm_en [Acedido em 19 mar. 2017].

EEAS, 2017. *1-2017 Call for Contributions for the Regional Coordination Cell. (RCC) and its Internal Security and Defence Experts (ISDEs)*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.mfa.bg/uploads/files/CfCRCC.pdf>
[Acedido em 1 jun. 2017].

Elk, H. J. L. e. V., 2011. *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*. s.l.:s.n.

EU, C. o. t., 2000. *Presidency Conclusions - Santa Maria da Feira European Council*. [Em linha]
Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm [Acedido em 17 fev. 2017].

EU, C. o. t., 2005a. *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. [Em linha]
Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> [Acedido em 1 abr. 2017].

EU, C. o. t., 2005b. *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*. [Em linha]
Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015446%202005%20INIT> [Acedido em 1 jun. 2017].

EU, C. o. t., 2011. *Recommendations for JAIEX working methods*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2011/oct/eu-council-jaie-working-methods-14145-11.pdf> [Acedido em 19 jun. 2017].

EU, C. o. t., 2014. *Council conclusions on implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel*. [Em linha]
Disponível em:



<http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadAsset.aspx?id=15587>

[Acedido em 29 mar. 2017].

EU, C. o. t., 2014. *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*.

[Em linha]

Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf> [Acedido em 29 mar. 2017].

EU, C. o. t., 2015a. *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. [Em

linha] Disponível em:

http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/04/st07823-en15_pdf/

[Acedido em 29 mar. 2017].

EU, C. o. t., 2015b. *Valleta Summit Action Plan*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> [Acedido em 1 jun. 2017].

EU, C. o. t., 2016a. *Sahel- Council conclusions*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/pdf/council-conclusions-on-the-sahel/> [Acedido em 1 abr. 2017].

EU, C. o. t., 2016b. *CMPD Food for Thought Paper "From strengthening ties between*

CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE". [Em linha]

Disponível em: <http://statewatch.org/news/2016/jul/eeas-food-for-thought-more-security-in-europe-10934-16.pdf> [Acedido em 1 jun. 2017].

EU, C. o. t., 2016c. *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/> [Acedido em 1 abr. 2017].

EU, C. o. t., 2016d. *Regionalisation of the CSDP Missions in Sahel – Strategic concept - 12391/16*. s.l.:s.n.

EU, C. o. t., 2017a. *Annual Report on the Sahel Regional Action Plan*. [Em linha]

Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5009-2017-INIT/en/pdf> [Acedido em 1 abr. 2017].

EU, C. o. t., 2017b. *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-defence-security/> [Acedido em 1 abr. 2017].



- EU, C. o. t., 2017c. *Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/18-conclusions-security-defence/> [Acedido em 1 jun. 2017].
- EU, C. o. t., 2017. *Mali and the Sahel - Council conclusions (19 June 2017)*. [Em linha]
Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10137-2017-INIT/en/pdf> [Acedido em 19 jun. 2017].
- EUR-Lex, 2010. *As cooperações reforçadas*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0018> [Acedido em 1 jun. 2017].
- EUR-Lex, 2016. *Mecanismo de apoio à paz em África*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:r12529> [Acedido em 13 jul. 2017].
- Europe, C. o., 2013. *International Conference “The Neighbours of the EU’s Neighbours: Political, Legal, Security and Socio-Economic Challenges beyond the ENP”*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.coleurope.eu/events/international-conference-neighbours-eus-neighbours-political-legal-security-and-socio> [Acedido em 25 abr. 2017].
- européenne, C., 2016. *GAR-SI SAHEL - Convention de Délégation - Annexe I*. s.l.:s.n.
- Europeia, C., 2006. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o reforço da Política Europeia de Vizinhança*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0726&from=EN> [Acedido em 12 jun. 2017].
- Europeia, C., 2016. *Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, uma resposta da União Europeia*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN> [Acedido em 1 abr. 2017].
- Europeia, C., 2017. *A UE e a crise dos refugiados*. [Em linha]
Disponível em: https://ec.europa.eu/portugal/news/eu-refugee-crisis_pt [Acedido em 11 jul. 2017].



- Europeu, C., 2003. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [Acedido em 29 mar. 2017].
- Europeu, C., 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. [Em linha] Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf [Acedido em 29 mar. 2017].
- Europeu, C., 2010. *Estratégia de segurança da União Europeia*. [Em linha] Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2010/pdf/qc3010313ptc_pdf/ [Acedido em 1 abr. 2017].
- Europeu, P., 2017. *Política Comum de Segurança e Defesa*. [Em linha] Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_6.1.2.pdf [Acedido em 1 jun. 2017].
- Fernandes, F. P. T., 2009. *Teoria das relações internacionais: da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- FFP, 2017. *Fragile States Index 2017*. [Em linha] Disponível em: <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fragile-states-index-2017-annual-report/> [Acedido em 1 jun. 2017].
- Freitas, J. E. d. F., 2013. *O sistema de inovação no setor de defesa no Brasil : proposta de uma metodologia de análise prospectiva e seus possíveis cenários*, s.l.: Tese de doutorado em Administração .Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração.
- Frontex, 2016. *2016*. [Em linha] Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf [Acedido em 13 jun. 2017].
- Frontex, 2017. *Risk Analysis for 2017*. [Em linha] Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf [Acedido em 13 jun. 2017].



- Fuster, G. G., Hert, P. d. & Gutwirth, S., 2008. *The Law-Security Nexus in Europe: State-of-the-art report*. [Em linha] Disponível em: <http://www.vub.ac.be/LSTS/pub/Dehert/455.pdf> [Acedido em 1 abr. 2017].
- Gallie, W. B., 1956. Essentially Contested Concepts. *Aristotelian Society*, Volume 56, pp. 167-198.
- Gänzle, S., 2009. *Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability - Rationale and Potential*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Geissler, C. & Kryszewski, C., 2013. The challenges of strategic management in the twenty-first century. Em: B. Schwenker & T. Wulf, eds. *Scenario-based Strategic Planning. Developing Strategies in an Uncertain World*. München: Springer Fachmedien Wiesbaden, pp. 21-41.
- Giddens, A., 1987. *The Nation State and Violence: Contemporary Critique of Historical Materialism*. Los Angeles: UCLA Press.
- Graça, D. d., 2014. Da Guerra à Paz: a contribuição dos Corpos Militares com funções de Polícia: a GNR no Iraque. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Volume 5, pp. 78-98.
- GTD, 2016. *45 Years of Terrorism*. [Em linha] Disponível em: https://www.start.umd.edu/gtd/images/START_GlobalTerrorismDatabase_TerroristAttacksConcentrationIntensityMap_45Years.png [Acedido em 17 jun. 2017].
- Guedes, A. M., 2015a. Segurança Externa. Em: J. Gouveia & Sofia Santos, eds. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 411-418.
- Guedes, A. M., 2015b. Segurança interna. Em: J. Gouveia & Sofia Santos, eds. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 425-431.
- Haber, H., 2014. The Civilian Planning and Conduct Capability. Em: J. Rehr, ed. *Handbook for decision makers*. Vienna: s.n., p. 40.
- Hermenegildo, R. S., 2013. Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia. *Nação e Defesa*, Volume 135 (5.ª), p. 153-171.
- Herz, J., 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, Jan., Volume 2 (2), pp. 157-180.
- Hobbes, T., 1909. *Hobbes's Leviathan*, Oxford: Clarendon Press.



- Huysmans, J., 2006. *The Politics of Insecurity: Security, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.
- Jahn, E., Lemaitre, P. & Wæver, O., 1987. European Security: Problems of Research on Non-military Aspects. Em: *Copenhagen Papers 1*. Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research.
- Kostanyan, H., 2017. *Assessing European Neighbourhood Policy Perspectives from the Literature*. Brussels: CEPS.
- Kuhn, T. S., 1998. *A estrutura das revoluções científicas*. 5ª edição ed. São Paulo: Editora Perspectiva.
- L’Heuillet, H., 2004. *Alta Polícia, Baixa Política: uma visão sobre a Polícia e a relação com o Poder*. Cruz Quebrada: Editorial de Notícias.
- Lutterbeck, D., 2013. *The paradox of Gendarmerie: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*. Geneva: DCAF.
- Mali, E. S., 1016. EUTM et EUCAP – ensemble pour une gendarmerie forte. *La Gazelle*, Jan..p. 7.
- Mayall, J., 1984. Reflections on the “New” Economic Nationalism. *Review of International Studies*, Volume 10 (4), p. 313–321.
- Nunes, I. F., 2016. Segurança na União Europeia. Em: R. Duque, D. Noivo & T. d. A. Silva, edits. *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor, pp. 287-303.
- Nye, J. & Keohane, R., 1971. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, Summer, Volume 25 (3), pp. 329-349.
- ONU, 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, s.l.: United Nations Foundation.
- Perito, R. M., 2004. *Where Is the Lone Ranger When We Need Him? America’s search for a postconflict stability force*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Pirozzi, N., 2013. *The EU’s Comprehensive Approach to Crisis Management*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-EU-s-Comprehensive-Approach-to-Crisis-Management> [Acedido em 1 abr. 2017].
- Reis, B., 2017. “O Sahel concentra todas as crises do mundo”. *Público*, 7 fevereiro.
- Rights, E. U. A. f. F., 2016. *EU Justice and Home Affairs Agencies’ cooperation in 2016 - FINAL REPORT*. [Em linha] Disponível em:



https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/final_2016_jha_agencies_cooperation-cosi_report.pdf. [Acedido em 1 jun. 2017].

Rothschild, E., 1995. What Is Security?. *Daedalus*, Summer, Volume 124 (3), pp. 53-98.

Tassinari, F., 2005. *Security and Integration in the EU Neighbourhood. The Case for Regionalism*. [Em linha]
Disponível em: http://aei.pitt.edu/6667/1/1251_226.pdf
[Acedido em jan. 17 2017].

UE, C. d., 2011. *Corno de África - Conclusões do Conselho*. [Em linha]
Disponível em:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2016858%202011%20INIT>
[Acedido em 4 feb. 2017].

UE, C. d., 2011. *Decisão que institui um mecanismo de administração do financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa (Athena)*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32011D0871> [Acedido em 11 jul. 2017].

UE, C. d., 2012. *Decisão relativa à Missão PCSD da União Europeia no Níger (EUCAP Sael Níger)*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0392> [Acedido em 30 abr. 2017].

UE, C. d., 2013. *Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020*. [Em linha]
Disponível em:
http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842794f44517457456c4a587a45755a47396a&fich=ppr84-XII_1.doc&Inline=true [Acedido em 13 jul. 2017].

UE, C. d., 2013. *Decisão relativa a uma missão militar da União Europeia que tem em vista contribuir para a formação das Forças Armadas do Mali (EUTM Mali)*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal->



- [content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A02013D0034-20131209](#) [Acedido em 1 jun. 2017].
- UE, C. d., 2014. *Decisão elativa à missão PCSD da União Europeia no Mali (EUCAP Sael Mali)*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:02014D0219-20170111> [Acedido em 16 jun. 2017].
- UE, C. d., 2015. *Projeto de conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020*. [Em linha]
Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/pt/pdf> [Acedido em 1 jun. 2017].
- UE, C. d., 2016a. *Decisão (PESC) relativa a uma Missão PCSD de Formação Militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUTM RCA)*. [Em linha]
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0610> [Acedido em 17 jun. 2017].
- UE, C. d., 2016b. *República Centro-Africana – Conclusões do Conselho (14 de março de 2016)*. [Em linha]
Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6815-2016-INIT/pt/pdf> [Acedido em 13 jun. 2017].
- UE, C. d., 2016c. *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. [Em linha]
Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/pt/pdf> [Acedido em 29 mar. 2017].
- UE, C. d., 2017. *Decisão (PESC) 2017/1102 que altera a Decisão 2014/219/PESC relativa à missão PCSD da União Europeia no Mali (EUCAP Sael Mali)*. [Em linha]
Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.158.01.0044.01.POR&toc=OJ:L:2017:158:TOC [Acedido em 20 jun. 2017].
- UNDOC, 2010. *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html> [Acedido em 1 jan. 2017].
- UNDOC, 2017. *Sahel Programme. Progress Report June 2017*. [Em linha]
Disponível em:



https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica//UNODC_Sahel_Programm_e_Results_and_Activities_-_June_2017.pdf [Acedido em 19 jun. 2017].

UNDP, 2016. *Human Development Report 2016. Human Development for Everyone*. [Em linha] Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf [Acedido em 31 mar. 2017].

UNPD, 2015. *World Population 2015*. [Em linha] Disponível em: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/World_Population_2015_Wallchart.pdf [Acedido em 19 jun. 2017].

Wæver, O., 1995. Securitization and Desecuritization. Em: R. D. Lipschutz, ed. *On Security*. New York: Columbia University Press, p. 46–86.

Waever, O., 2004. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen - New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery*. [Em linha] Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/40010349/Ole-Waever-Aberystwyth-Paris-en-New-Schools-in-Security-Theory-and-Their-Origins-Between-Core-and-Periphery> [Acedido em 1 abr. 2017].

Waever, O., 2005. The constellation of securities in Europe. Em: E. Aydinli & J. N. Rosenau, edits. *Globalization, Security, and the Nation State. Paradigms in Transition*. Albany: State University of New York Press.

Waever, O., Buzan, B., Kelstrup, M. & Lemaitre, P., 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.

Walker, R. B. J., 1993. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walters, W., 2004. The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective. *Geopolitics*, Volume 9(3), p. 674–698.

Walt, S. M., 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press .

Wight, M., 1966. Why is There No International Theory?. Em: H. Butterfield & M. Wight, edits. *Diplomatic Investigations: essays in the theory of international politics*. London: Allen & Unwin, pp. 17-34.

Williams, M. C., 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, Volume 47 (4), p. 511–531.



- Williams, M. C., 2007. *Culture and Security: Symbolic Power and the Politics of International Security*. London: Routledge.
- Wolfers, A., 1952. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, Dec., Volume 67 (4), pp. 481-502.
- Wolfers, A., 1962. National Security as an Ambiguous Symbol. Em: Wolfers, Arnold, ed. *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press, p. 147–165.



Anexo A — Corpo de conceitos

Ameaça híbrida - “(...) combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos) que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos (...)” (Europeia, 2016, p. 2).

Ameaça transnacional - “qualquer acontecimento ou processo que leva à morte em larga escala ou à diminuição das oportunidades de vida e ponha em causa os Estados, como a unidade básica do SI, é uma ameaça à segurança internacional” (ONU, 2004, p. 2).

Complexo de segurança centrado – “um complexo de segurança que é dominada por uma única potência de nível global, ou suficientemente integrado, por instituições coletivas, para se assumir como ator a nível mundial” (Buzan e Waever, 2003, p. 489).

Complexo de segurança de grande poder – “um complexo de segurança cuja polaridade é definida por mais de uma potência de nível global” (Buzan e Waever, 2003, p. 490).

Complexo de segurança padrão – “um complexo de segurança que não contenha uma potência de nível global, e cuja polaridade local é definida inteiramente pelas potências regionais do mesmo” (Buzan e Waever, 2003, p. 492).

Complexos Regionais de Segurança (CRS) - “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que os seus problemas de segurança não podem razoavelmente ser analisados ou resolvidos separados uns dos outros” (Buzan, et al., 1998, p. 201).

Comunidade de segurança – “padrão de interdependência de segurança em que as unidades não têm intenção, nem admitem por parte das outras, o uso da força nas relações políticas entre si” (Buzan e Waever, 2003, p. 491).

Constelação de segurança – “todo o padrão formado pela interação dos quatro níveis: nacional, regional, inter-regional, global” (Buzan e Waever, 2003, p. 491).

CRS (estrutura essencial) - incorpora quatro elementos: fronteira, estrutura anárquica, polaridade e construção social. A fronteira, diferencia o CRS de seus vizinhos; a estrutura anárquica, composição do CRS por duas ou mais unidades autónomas; a polaridade, distribuição de poder entre as unidades; construção social, segundo padrões de amizade e inimizade entre as unidades (Buzan e Waever, 2003, p. 53).



CRS (padrões) - “padrões duradouros de amizade e inimizade, assumindo a forma de padrões subglobais, geograficamente coerentes de interdependência de segurança” (Buzan e Waever, 2003, p. 45).

Desenvolvimento humano – “significa o desenvolvimento das pessoas por via do reforço das capacidades humanas, para as pessoas por visar melhorar as suas vidas, e pelas pessoas por participarem ativamente nos processos que moldam as suas vidas” (UNDP, 2016).

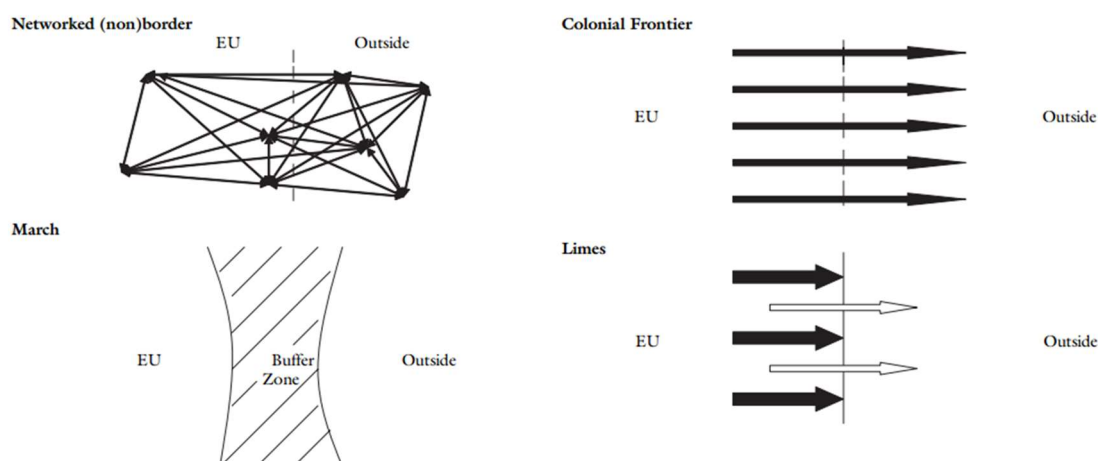
Dessecuritização - “processo pelo qual uma comunidade política decrementa ou deixa de tratar algo como uma ameaça existencial, relativamente a um objeto de referência, e reduz ou deixa de exigir medidas urgentes e excepcionais lidar com a ameaça” (Buzan e Waever, 2003, p. 491). O processo pode ser direto ou indireto, consoante aborda de forma direta, discursiva, a ameaça ou quando simplesmente muda a orientação discursiva, focando-se em outras questões e, desta forma, reduz a atenção na questão anterior.

Estado forte – “aquele que têm altos níveis de coesão sócio-política e baixos níveis de violência política interna” (Buzan e Waever, 2003, p. 492).

Estado forte - “é aquele que se define a partir de dentro e preenche a lacuna entre os seus vizinhos através de uma sólida presença política” (Buzan, 1983, p. 69).

Estado fraco – “aquele que têm baixos níveis de coesão sócio-política e geralmente altos níveis de violência política interna” (Buzan e Waever, 2003, p. 492), “uma lacuna entre os seus vizinhos, com pouca substância política subjacente para que a sua identidade seja reconhecida internacionalmente” (Buzan, 1983, p. 69).

Fronteira (tipos) - Walters identifica quatro tipos de fronteira: rede, march, colonial, limes (Walters, 2004). A primeira preocupada em remover os obstáculos à livre circulação de pessoas, bens e serviços e para superar as barreiras que dividem a Europa (p. 679), a segunda como uma área entre poderes, uma separação de territórios ou uma buffer zone (pp. 683-684), a terceira como um “espaço dinâmico, um ponto de encontro entre um poder, uma cultura e seu exterior. É um espaço de interação, assimilação, violência, mas também pacificação” (p. 687), mas atendendo à assimetria, a potência munida do “poder de expansão assume o direito de definir o que é apropriado e justo” e a última “é mais como uma linha, franja ou limite”.



(p. 690). (Browning e Joenniemi, 2008)

Grande poder de complexo de segurança – “um complexo de segurança cuja polaridade é definida por mais de uma potência de nível global” (Buzan e Waever, 2003, p. 490).

Insegurança – “reflete uma combinação de ameaças e vulnerabilidades, e as duas não podem ser separadas de maneira significativa (...) a política de segurança nacional pode centrar-se no interior, procurando reduzir as vulnerabilidades do próprio Estado, ou para fora, procurando reduzir a ameaça externa, abordando as suas fontes” (1991a, p. 112).

Isolador – um Estado ou um minicomplexo que se situa entre CRS e cuja função é definida por estar no centro de um forte padrão de securitização, funcionando como amortecedor (Buzan e Waever, 2003, p. 41; 490).

Minicomplexo - “uma formação com as características de um complexo de segurança, mas em menor escala e, geralmente, composto, pelo menos em parte, por atores infra-estatais” (Buzan e Waever, 2003, p. 490).

Missões – caráter não-executivo, “apoio ao país anfitrião com um papel apenas consultivo” (EU, 2014, p. 9; College, 2015, p. 276).

Movimento de securitização - ato discursivo de apresentar algo como uma ameaça objetiva, não necessariamente real, com uma evidência suficiente para ter efeitos políticos significativos, só alcançando a securitização quando é aceite pelo público alvo de forma argumentativa e não impositiva (Buzan, et al., 1998, p. 25).

Nexo - “não é necessariamente um facto em si, mas sim uma construção de dois ou mais fenômenos sociais, que são colocados numa relação lógica de interdependência mutua reforçadora” (Gänzle, 2009, p. 15).



Operações – carácter executivo, “mandatadas para conduzir ações em substituição no país anfitrião” (EU, 2014, p. 9; College, 2015, p. 276; UE, 2011).

Poder Regional – “ator relevante na determinação da estrutura de polaridade de um CRS” (Buzan e Waever, 2003, p. 491).

Pré-complexo – “quando um conjunto de relações bilaterais de segurança parece ter o potencial de formar um CRS, mas ainda não foi alcançada suficiente ligação transversal entre as unidades para o concretizar” (Buzan e Waever, 2003, pp. 490-491).

Proto-complexo – “quando existe suficiente interdependência na segurança para delinear uma região e diferenciá-la dos seus vizinhos, mas em que a dinâmica da segurança regional ainda é muito limitada e fraca para equacionar a região como um CRS” (Buzan e Waever, 2003, p. 491).

Resiliência - “capacidade de os Estados e as sociedades se reformarem, enfrentando e superando desse modo as crises internas e externas – beneficia todos nós e os países das regiões vizinhas, estando na origem de crescimentos sustentáveis e sociedades dinâmica” (UE, 2016c, p. 20).

Securitização - “o processo discursivo, através do qual uma compreensão intersubjetiva é construída dentro de uma comunidade política, para tratar algo como uma ameaça existencial, para um objeto de referência, e para permitir que uma chamada para medidas urgentes e excepcionais para lidar com a ameaça” (Buzan e Waever, 2003, p. 491).

Segurança - “a segurança, num sentido objetivo, mede a ausência de ameaças aos valores adquiridos, num sentido subjetivo, a ausência de medo de que tais valores sejam atacados” (Wolfers, 1962).

Segurança - “movimento que leva a política além das regras estabelecidas do jogo e enquadra a questão como um tipo especial de política ou acima da política” (Buzan, et al., 1998, p. 23).

Segurança (níveis de análise) - (1) o sistema internacional; (2) o subsistema internacional; (3) as unidades; (4) as subunidades e (5) os indivíduos (Buzan, et al., 1998, pp. 5-6). O sistema internacional é o maior conglomerado de unidades, em interação ou interdependentes, que não têm nenhum sistema acima das mesmas (eg. Organização das Nações Unidas (ONU)). O subsistema internacional é um grupo de unidades, dentro do sistema internacional, cuja natureza ou intensidade da interação ou interdependência é distintiva do sistema como um todo (e.g. UE). As unidades são atores de composição variada, suficientemente coesos e independentes para ser diferenciados de outros (e.g.



Estados, empresas multinacionais). As subunidades são grupos organizados dentro das unidades, com capacidade de, ou que tentam afetar o comportamento destas. Os indivíduos são a base de análise do sistema social. (Buzan, et al., 1998, pp. 5-6)

Segurança ambiental - considera a manutenção da biosfera local e planetária como o sistema de apoio essencial de que dependem todas as outras iniciativas humanas” (Buzan, 1991a, pp. 19-20).

Segurança econômica - “considera o nível de acesso do Estado aos recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e poder estatal” (Buzan, 1991a, pp. 19-20).

Segurança externa - sinónimo de segurança internacional, regional ou global (Guedes, 2015a, p. 412; 413; Guedes, 2015b, p. 427), “mera projeção externa da matriz da ‘segurança interna’ em palcos internacionais ou globais” (2015a, p. 413).

Segurança interna - “manter a integridade das fronteiras dos seus territórios soberanos, em no interior delas manter a paz, e em o fazer nos termos de uma defesa intransigente do Direito nacional face a eventuais ameaças – sejam elas provenientes do exterior, sejam elas oriundas do seu próprio interior” (Guedes, 2015b, p. 426).

Segurança militar – “diz respeito à interação entre a capacidade ofensiva armada e a capacidades defensiva dos Estados e a sua perceção das intenções dos outros” (Buzan, 1991a, pp. 19-20).

Segurança nacional – “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Carvalho, 2009).

Segurança nacional – “condição relativa de protecção colectiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia” (Cepik, 2001, p. 3).

Segurança política – “diz respeito à estabilidade organizacional dos Estados, ao seu sistema de governação e à ideologia que lhes conferem legitimidade e autoridade” (Buzan, 1991a, pp. 19-20).

Segurança societal - “a capacidade de uma sociedade para persistir no seu carácter essencial sob condições de mudança e ameaças possíveis ou reais” (Waeber, et al., 1993, p. 23).



Segurança societal – “diz respeito à sustentabilidade dos padrões tradicionais de linguagem, cultura, religião, identidade nacional e costumes” (Buzan, 1991a, pp. 19-20).

Subcomplexo – “essencialmente o mesmo que um CRS, a diferença é que um subcomplexo está firmemente inserida dentro de um CRS maior” (Buzan e Waever, 2003, p. 492).

Supercomplexo – “um conjunto de CRS, dentro do qual uma ou mais grandes potências geram, relativamente elevados e consistentes, níveis de dinâmica de segurança inter-regional” (Buzan e Waever, 2003, p. 492).

Transformação externa – “ocorre com a expansão ou contração da fronteira externa de um CRS, transformando, uma ou ambas, as polaridades de amizade/inimizade (muito provavelmente como resultado da fusão de dois CRS)” (Buzan e Waever, 2003, p. 490).

Transformação interna – “em que a polaridade de poder ou os padrões dominantes de amizade/inimizade mudam dentro da fronteira de um CRS” (Buzan e Waever, 2003, p. 490).

**Anexo B — Fenómenos interno-externo (modelo)****Tabela 4 – Modelo de análise aplicada aos TUE e TFUE**

As três dinâmicas e os fenómenos – TUE e TFUE	
1. internalização de fenómenos de incidência externa:	Previsão legal
a. Origem externa (à UE) da insegurança/internalização dos efeitos da insegurança externa;	Prevenção da instabilidade, tensão e/ou conflitualidade em zonas da vizinhança europeia (Artigo 8.º n.º 1 do TUE).
b. (Possibilidade) Utilização instrumentos de políticas da UE de incidência externa no plano interno.	Recurso aos meios militares no combate ao terrorismo no interior da UE (Artigo 222.º do TFUE).
2. externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna:	
a. Externalização da cooperação europeia no domínio da segurança interna (cooperação da UE com atores externos -Estados, Organizações Internacionais– no domínio do terrorismo, da criminalidade transnacional, etc);	Cooperação internacional, especialmente na vizinhança da UE (Artigo 8.º do TUE).
b. Utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo;	Recurso à dimensão externa da cooperação judiciária em matéria penal e cooperação policial (Artigo 82.º n.º 3, 83.º n.º 3, 86.º n.º 1, 87.º n.º 3, todos do TFUE).
c. Utilização de instrumentos de segurança interna no plano externo.	Recurso às missões civis e de polícia externamente (Artigo 42.º n.º 1 do TUE).
3. fenómenos de natureza transfronteiriça:	
a. Atividades ilícitas no seio da UE e através das fronteiras (externas) da UE;	Identificação e criminalização de ameaças transfronteiriças, nomeadamente a “criminalidade particularmente grave” (Artigo 83.º do TFUE).
b. Cooperação transgovernamental;	Cooperação reforçada ou estruturada permanente (Artigo 20.º n.º 1, 42.º n.º 3, 5 e 6, ambos do TUE e o artigo 82.º n.º 3, 83.º n.º 3, 86.º n.º 1, 87.º n.º 3, todos do TFUE).
c. Utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna;	Cooperação civil-militar através de “ações conjuntas” (Artigo 43.º n.º 1 do TFUE).
d. Coordenação interpolíticas.	Recurso a modelos internos da UE em países terceiros (Artigo 2.º, 3.º, 8.º, todos do TUE). Criação da função de VP/AR responsável por assegurar a coerência da ação externa e a coordenação com as demais políticas, assegurando a coordenação política “interno-externo” (Artigo 18.º e 21.º n.º 3, ambos do TUE). Integração dos vários níveis e dos vários setores da segurança (Artigo 5.º, n.º 3, 21.º n.º 1 e 2 al. d), ambos do TUE).

Fonte: (Autor, 2017)



Tabela 5 – Modelo de análise aplicada à EGUE

As três dinâmicas e os fenómenos-EGUE	
1. internalização de fenómenos de incidência externa:	Identificação
a. Origem externa (à UE) da insegurança/internalização dos efeitos da insegurança externa;	A paz na UE depende da estabilidade na sua vizinhança e na sua vizinhança mais afastada.
b. (Possibilidade) Utilização instrumentos de políticas da UE de incidência externa no plano interno.	Possibilidade da utilização interna do instrumento militar da PCSD no combate ao terrorismo.
2. externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna:	
a. Externalização da cooperação europeia no domínio da segurança interna (cooperação da UE com atores externos -Estados, Organizações Internacionais- no domínio do terrorismo, da criminalidade transnacional, etc);	Externalização da cooperação com os países na vizinhança da UE, para incrementar a resiliência estatal e social e auxiliar a debelar AT, nomeadamente os países do G5-Sahel.
b. Utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo;	Emprego de instrumentos no âmbito do ELSJ (agências internas) no plano externo.
c. Utilização de instrumentos de segurança interna no plano externo.	Constituição e rápida projeção de forças para missões civis.
3. fenómenos de natureza transfronteiriça:	
a. Atividades ilícitas no seio da UE e através das fronteiras (externas) da UE;	Reconhecimento da existência de AT, criminalidade organizada, terrorismo, ameaças híbridas, migração e a falta de resiliência do Estado e da sociedade.
b. Cooperação transgovernamental;	Cooperação transgovernamental no âmbito da PCSD e desta com as agências do ELSJ.
c. Utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna;	Coordenação entre estruturas e missões civis e militares, especialmente se no mesmo TO.
d. Coordenação interpolíticas.	Internalização da PCSD para criar “uma Europa mais forte”. Promoção dos valores fundamentais da União na ação externa. Exportação do Modelo interno para países terceiros. Coordenação interpolíticas, internas e externas, aos vários níveis, nos vários setores, de forma integrada (<i>Integrated Approach</i>).

Fonte: (Autor, 2017)



Tabela 6 – Modelo de análise aplicada ao nexu securitário na vizinhança da UE

As três dinâmicas e os fenómenos na vizinhança da UE	
1. internalização de fenómenos de incidência externa:	Identificação
a. Origem externa (à UE) da insegurança/internalização dos efeitos da insegurança externa;	Prevenção das ameaças a leste, até à Ásia Central, e a sul, até à África Central (Balcãs Ocidentais, Turquia, os países da PEV e os países da vizinhança alargada, sendo incluída a zona subsariana do Sahel).
2. externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna:	
a. Externalização da cooperação europeia no domínio da segurança interna (cooperação da UE com atores externos -Estados, Organizações Internacionais- no domínio do terrorismo, da criminalidade transnacional, etc);	Externalização da cooperação com os países na vizinhança da UE, para incrementar a resiliência estatal e social e auxiliar a debelar AT, nomeadamente com a Turquia, os países dos Balcãs Ocidentais, os países da Parceria PEV, os países da EDSS e do Quadro Estratégico para o Corno de África.
b. Utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo;	Emprego de instrumentos no âmbito do ELSJ (agências internas) no plano externo, nomeadamente a EUROPOL, EUROJUST e FRONTEX.
c. Utilização de instrumentos de segurança interna no plano externo.	Constituição e rápida projeção de forças para missões civis, EUBAM Libya, EUBAM Moldova and Ukraine, EUBAM Rafah, EUCAP Somalia, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger, EULEX Kosovo EUMM Georgia e EUPOL COPPS.
3. fenómenos de natureza transfronteiriça:	
a. Atividades ilícitas no seio da UE e através das fronteiras (externas) da UE;	Reconhecimento <i>continuum</i> de insegurança criado pelo terrorismo, o crime organizado e a migração ilegal, potenciado pela falta de resiliência estatal e social.
b. Cooperação transgovernamental;	Cooperação transgovernamental, nomeadamente no âmbito da PESC/PCSD e do ELSJ, mas com especial enfoque nas áreas transversais para o desenvolvimento.
c. Utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna;	Coordenação entre estruturas e missões civis e militares, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Níger e EUTM-Mali.
d. Coordenação interpolíticas.	Promoção dos valores fundamentais da União. Exportação do Modelo interno para países terceiros. Coordenação interpolíticas, internas e externas, aos vários níveis, nos vários setores, de forma integrada (<i>Integrated Approach</i>).

Fonte: (Autor, 2017)



Apêndice A — Percurso Metodológico

Tabela 7 –Percurso Metodológico

OBJETIVOS	QUESTÕES	ENQUADRAMENTO CONCETUAL	ANÁLISE DE RESULTADOS
GERAL Analisar o contributo da PCSD para a segurança da UE, procurando contribuir, através de uma visão integradora dos esforços em curso neste domínio, para o conhecimento empírico e, consequentemente, estimular e potenciar sinergias no quadro da segurança da UE.	CENTRAL Qual é o contributo das PCSD para a dimensão externa da segurança interna da UE?		3.4. Apresentação e análise de resultados
OE1 Compreender o nexu securitário interno-externo;	QD1 Como se caracteriza o nexu securitário interno-externo?	1. Nexu securitário	Apresentação e análise temática de cinco entrevistas semiestruturadas, realizadas a titulares de cargos no âmbito do projeto GAR-SI. Interpretação dos resultados face às conclusões retiradas do enquadramento teórico apresentado.
OE2 Identificar, face ao nexu securitário interno-externo, o quadro conceptual estratégico da União Europeia;	QD2 Qual o nexu securitário interno-externo na estratégia de Segurança da UE?	2. O nexu securitário na UE 2.1. A Estratégia de Segurança da UE 2.2. O nexu securitário na vizinhança da UE	
OE3 Identificar o nexu securitário interno-externo da PCSD considerando as ameaças na vizinhança da UE;	QD3 Qual a conexão do nexu securitário interno-externo da PCSD com as ameaças na vizinhança da UE?		
OE4 Avaliar de que modo a PCSD no Sahel contribui para a segurança da UE.	QD4 Qual o contributo da PCSD no Sahel para a segurança da UE?	3. Impactos do Sahel na Segurança da UE	

Fonte: (Autor, 2017)



Apêndice B — Guião da entrevista

Apresentação e Objetivo da Entrevista

Exmº. Senhor

No âmbito do projeto de investigação do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016-2017, do Instituto Universitário Militar, encontro-me a realizar uma investigação subordinada ao tema “Externalização da segurança interna e a dimensão interna da segurança internacional”.

Face às ameaças transnacionais (migrações, terrorismo e criminalidade organizada), urge avaliar o contributo do projeto GAR-SI Sahel para a segurança da União Europeia.

Dada a sua experiência e conhecimento que possui nesta temática, considero de elevada relevância para a investigação o seu contributo, solicitando por isso a sua disponibilidade para, no âmbito de uma entrevista, responder a algumas questões relacionadas com o objeto de estudo.

Caso entenda, estou disponível para qualquer esclarecimento adicional.

Com os melhores cumprimentos,

Pedro Miguel Duarte da Graça
Major GNR

Entrevista:

1. Como classificaria o projeto GAR-SI Sahel para a segurança da UE? Justifique.
2. No âmbito projeto GAR-SI Sahel, quais têm sido as principais dificuldades, e como podem ser ultrapassadas, entre:
 - a. o instrumento militar e o instrumento civil?
 - b. Outra?
3. Qual a mais valia do emprego de Forças de Segurança de natureza militar neste projeto?
4. No futuro, o que equacionaria alterar no quadro projeto GAR-SI Sahel?
5. Gostaria de fazer mais alguma referência, para além do que foi abordada durante a nossa entrevista, que se enquadre no âmbito da nossa investigação?

Muito obrigado pela sua colaboração!



Apêndice C — Resposta por entrevistado

Tabela 8 – Primeira questão

<i>Como classificaria o projeto GAR-SI Sahel para a segurança da UE? Justifique.</i>	
Entrevistado	Excerto da resposta
E1	<p><i>“O projeto GAR-SI Sahel tem extrema importância para a segurança da UE na medida que permite com a edificação da capacidade de combate ao terrorismo nestes países servir como “tampão” dos movimentos de combatentes e do alastramento das células e grupos terroristas nesta parte do globo.”</i></p> <p><i>“criar uma capacidade de combate ao terrorismo quer na vertente de contra terrorismo quer na vertente da recolha e tratamento de informações que poderão ser uteis para identificar atores e grupos que possam atuar na Europa. A edificação também de um sistema de informações permite cruzar as mesmas com identificando alguns possíveis atores.”</i></p>
E2	<p><i>“delineado para o lançamento deste projeto, o combate à imigração ilegal, ao tráfico de seres humanos, entre outros”</i></p> <p><i>“grupos criminais de cariz essencialmente dissociativa e que provocam uma total disrupção ao ambiente securitário”</i></p> <p><i>“estabelecer unidades especializadas em determinadas áreas de África, áreas essas onde o fator desertificação, radicalização religiosa, a não existência de ligação a fatores humanos e sociais, inexistência de ação governativa dos países e uma real e concreta ocupação do terreno e devido acompanhamento das populações”</i></p> <p><i>“Como a circulação destes elementos, no seio da migração forçada ou fictícia encontra posteriormente um enorme ponto de fraqueza no controlo intra-europeu, há que se trabalhar na origem e minimizar os efeitos futuros, em coordenação estreita com os governos dos respetivos países e únicos detentores da capacidade soberana de permitir”</i></p> <p><i>“A segurança da União Europeia encontra assim uma forma de minimizar o impacto de possíveis ações terroristas que irão atentar contra a segurança dos países constituintes, ao ajudar a combater o fenómeno criminal na sua origem.”</i></p>
E3	<p><i>“mais importante projeto europeu de nível regional, em Africa com objetivo de contribuir para a Segurança na Europa.”</i></p> <p><i>“As grandes ameaças que pairam atualmente sobre a Europa revestem duas naturezas: Económico-Social e Securitária, e as duas relacionadas entre si por diversos fatores: Imigração Ilegal e Refugiados; Tráfico de Droga; Terrorismo Jihadista.”</i></p> <p><i>“Grande parte da imigração ilegal que chega aos portos da europa, é proveniente dos países do Norte e Centro de África, cujas rotas migratórias passam obrigatoriamente pelo Sahel.”[3.a.]</i></p> <p><i>“Grande parte das rotas do tráfico de Cocaína provenientes da América Latina, drogas sintéticas produzidas em laboratórios clandestinos na Nigéria, são desembarcadas nas costas da Guiné e países vizinhos sendo depois transportadas por terra, mais uma vez atravessando os países do Sahel.”</i></p>



	<p><i>“A banda Sahelo-Sahariana (BSS) enfrenta desde os anos 90 um clima de insegurança devido à presença de grupos terroristas, criminalidade transfronteiriça e Grupos Criminosos Armados. O colapso do Estado Líbio em 2011 exacerbou a situação com o aparecimento de outros grupos armados e organizações terroristas. Isto resultou em 2012 na ocupação da parte norte do Mali por esses diferentes atores.”</i></p> <p><i>“No entanto, a situação de segurança permanece precária em todo o G5 Sahel. Todos os países da região são alvos de ataques regulares ou ameaças de ataques aos seus territórios. Assim, grupos armados e outras organizações criminosas jogam com as fronteiras para se envolver nas suas atividades, criminosas, beneficiando da porosidade das fronteiras e da fraca presença do Estado nessas áreas de fronteira. Este facto prejudica fortemente os esforços de desenvolvimento neste espaço.”</i></p> <p><i>“Estas unidades, cuja doutrina de atuação será comum, cujos meios de comunicação são compatíveis, com formação idêntica, e em que durante todo o processo de formação e treino serão alvo de operações conjuntas com as forças GAR-SI dos países vizinhos, imprimindo assim o fator de interoperabilidade, através das mesmas é possível aos estados melhorar o controle dos seus território e fronteiras, permitindo, inclusive aumentar a presença do Estado no seu território e consolidar a governação do país.”</i></p>
E4	<p><i>“ formação aos membros das forças de segurança destes países, a ideia aqui é colocar à disposição das estratégias de segurança tanto nacionais como regionais, uma ferramenta de aplicação da lei poderosa totalmente formada, equipada e operacional no final do projeto. Para fazê-lo pouco mais de 50% do projeto é dedicado à compra de equipamentos e material policial. As seis unidades GARSÍ que pretendem ser criados nos países do G5 Sahel (Burquina Faso, Mali, Mauritânia, Níger e Chade) + Senegal será criado a partir do "0", selecionando o pessoal destas unidades de forma rigorosa, formando-os (incluindo formando treinadores que possam dar continuidade ao projeto) equipando-os e dotando-os de uma doutrina e procedimentos adaptados às circunstâncias especiais do país, mas todas com uma base comum de trabalho.”</i></p> <p><i>“ajudar os países do Sahel para resolver um dos seus principais problemas o controle sobre seu próprio território. Nestes países existem grandes áreas onde a presença do Estado é mínima ou inexistente o que transforma essas áreas pouco povoadas em "terras de ninguém", onde proliferam todos os tipos de crimes (terrorismo, tráfico ilícito, etc.)”</i></p> <p><i>“A segurança da Europa começa no Sahel”</i></p> <p><i>“concebido em paralelo e em conformidade com os princípios da ação de uma organização internacional de caráter regional denominada G5-Sahel”</i></p> <p><i>“As unidades GARSÍ pelas suas capacidades e plena interoperabilidade (doutrina de ação semelhante, sistemas de comunicação compatíveis, etc.) tornam-se ideais para esta tarefa.”</i></p>
E5	<p><i>“É um fato indiscutível que a segurança da UE começa muito mais além das nossas fronteiras.”</i></p> <p><i>“GARSÍ-SAHÉL se baseia: melhorar a segurança nestes países e garantir o controlo pelo estado de todo o território. Além disso, esta função deve ser desempenhada pelas forças de segurança do próprio país, pelo que devem ser formados e devidamente equipados.”</i></p>



Tabela 9 – Segunda questão

No âmbito projeto GAR-SI Sahel, quais têm sido as principais dificuldades, e como podem ser ultrapassadas, entre:	
a. o instrumento militar e o instrumento civil?	
b. Outra?	
Entrevistado	Excerto da resposta
E1	<p>a. “O principal problema é que muitas vezes a agenda política não encaixa na agenda militar”.</p> <p>b. “As condições de trabalho nos países alvo, o entendimento dos diversos países alvo acerca do objetivo do projeto, as condições remuneratórias para os experts que são diferentes de país para país.”</p>
E2	<p>a. “subordinação das forças de segurança às forças armadas, o que lhes retira capacidade financeira, de recrutamento, de empenhamento operacional.”</p> <p>“No caso do Burquina Faso, a Gendarmerie Nacional não tem orçamento próprio, porquanto ele é retirado do bolo do das forças armadas”</p> <p>“Por outro lado, a maior vantagem foi a da imediata decisão ministerial, dado que o responsável pela segurança é ministro de Estado, algo como o número 3 do governo. E ele ao assumir de imediato que a Gendarmerie era a força de segurança responsável por acolher o GARSÍ no seu dispositivo, eliminou as tentativas que se foram constatando antes, mesmo depois com o Ministro da Defesa, de puxar o GARSÍ para outras forças, de o incluir no âmbito de outros projetos, mais civilistas ou dedicados à polícia civil, bem como, as Forças Armadas a quererem retirar dividendos dado o tipo de material e equipamento que irá ser dotado esta futura companhia e que eles também queriam passar a ter.”</p> <p>“possibilidade do desenvolvimento de golpes de estado por parte daquela que for a mais poderosa. Esta ideia leva a que tenha de existir no mínimo três forças, com capacidades e meios similares, num constante equilíbrio de poder.”</p> <p>“E constata-se uma ineficácia capacidade de controlo, de supervisão.”</p> <p>“não há capacidade de uma atuação conjunta e coordenada dos meios nas operações”</p> <p>b. –</p>
E3	<p>a. “O facto de se tratar de um país [Níger] que tem no seu sistema de segurança, três forças de segurança, em que duas são de natureza militar, a Gendarmerie na dependência do Ministério da Defesa, e a Guarda Nacional na dependência do Ministério do Interior, foram as primeiras dificuldades, porquanto, o poder político levou muito tempo a decidir qual das forças seria a beneficiária do projeto.”</p> <p>“cultura de “cerra fileiras”, em que a prestação de informações, levantamento de necessidades, solicitação de documentação de apoio, é vista de forma desconfiada, e recusando ou protelando o fornecimento da mesma.”</p> <p>“Quando falamos em dificuldades entre o instrumento militar e o instrumento civil num projeto desta natureza temos de observar a questão por duas vertentes, a interna e a externa do projeto.”</p> <p>“Não tenho dúvidas que o mesmo seria gerido com maior eficácia se fosse entregue a uma entidade tipo FIEP ou EUROGENDFOR.”</p>



	b. –
E4	<p>a. “Até ao momento, as forças policiais escolhidas foram as Gendarmerie nacional (Mauritânia, Níger e Burkina Faso, o resto continua a ser decidido).” “As unidades GARSI estão preparadas para trabalhar em ambientes altamente hostis que se podem integrar em implementações ou áreas sob o controle militar prestando serviços policiais (que não podem fornecer as Forças Armadas), assim, se complementam perfeitamente. Por isso é muito importante que as Gendarmerie nacionais tenham um estatuto militar e, em muitos casos no âmbito do Ministério da Defesa”</p> <p>b. –</p>
E5	<p>a. “Neste âmbito não houve nenhuma dificuldade, porque tanto os parceiros Europeus (GC, Carabinieri, GNR e GNF) como as forças policiais beneficiárias (Gendarmaria ou Guardas Nacionais) são forças policiais com carácter militar, o que facilita o entendimento entre eles e as forças armadas.”</p> <p>b. –</p>

Fonte: (Autor, 2017)

Tabela 10 – Terceira questão

<i>Qual a mais valia do emprego de Forças de Segurança de natureza militar neste projeto?</i>	
Entrevistado	Excerto da resposta
E1	“A grande mais valia é que só uma força de segurança tipo Gendarmica pode executar esta tarefa, uma tarefa para polícias com capacidades militares.”
E2	<p>“As Forças de Segurança de natureza militar neste tipo de projeto têm a mais-valia de possuírem um conhecimento mais vasto e de doutrina e empenhamento tático e operacional em teatros de operações que impliquem ações de combate que as Forças de Segurança de natureza civil não possuem.”</p> <p>“Por outro lado, temos de atender também que é necessário um enquadramento organizacional que permite delinear uma resposta mais consentânea com a tática operacional de combate e isso implica uma estruturação mais militar.”</p> <p>“Contudo, há que lembrar que nestes países, as suas Forças de Segurança como a Gendarmerie ou a Guarda Nacional estão subordinadas ao Estado-Maior das Forças Armadas, o que implica uma grande ligação e dependência funcional e hierárquico-organizacional principalmente ao Exército. E isto constitui uma fraqueza para eles”</p>
E3	<p>“No caso em questão, trata-se de um projeto de nível regional que abrange os cinco países do G5 Sahel e ainda o Senegal.”</p> <p>“O projeto visando a luta contra o terrorismo em especial junto das fronteiras, e em que a formação inicial em Espanha, será efetuada por dois países de cada vez (portanto fortalecendo laços de cooperação e coordenação), e cuja doutrina operacional será idêntica para todos os países, com a mesma formação e equipamentos idênticos e interoperáveis, que levará à realização de Operações conjuntas, o facto de todas as forças terem uma matriz militar, cuja missão, organização e articulação são semelhantes, são fatores que lhe imprimem um fator distintivo positivo, potenciador de congregação de sinergias, e permite harmonizar doutrinas e dessa forma potenciar as suas capacidades.”</p>



	<p><i>“Por outro lado, no caso do Níger, as zonas onde a força GARSI será destacada, são áreas onde está decretado Estado de Emergência, e como tal sob o controlo das Forças Armadas, e onde quer a Gendarmérie e Guarda Nacional colaboram na execução de patrulhas e operações conjuntas, em virtude da sua matriz militar o permitir de uma forma natural.”</i></p> <p><i>“Realce-se ainda que, no seio do G5 Sahel, foi decidido pelo conselho de Chefes de Estado constituir a Força Conjunta do G5 Sahel para combater o terrorismo que assola as fronteiras do Mali com a Mauritânia e com o Níger e Burquina Faso, e as fronteiras do Níger com a Nigéria e o Chade. Essa força com um efetivo de 5 000 militares, contempla uma componente de Gendarmérie de 700 Gendarmes, onde a Unidade GARSI terá todo um papel a desempenhar como unidade constituída com uma formação especial na luta antiterrorista.”</i></p>
E4	-
E5	-

Fonte: (Autor, 2017)

Tabela 11 – Quarta questão

<i>No futuro, o que equacionaria alterar no quadro projeto GAR-SI Sahel?</i>	
Entrevistado	Excerto da resposta
E1	<i>“ com permanência de experts dos países organizadores num papel de advising, pois esse é o verdadeiro trabalho ”</i>
E2	<i>“ E esse apoio tem a ver com o apoio financeiro ou real de construção de instalações e de fornecimento de equipamento / mobiliário que permita instalar e assegurar o funcionamento de unidades constituídas para um fim como o do GARSI.”</i>
E3	<i>“equacionaria introduzir algumas valências no projeto, que no teatro de operações em que nos encontramos faz todo o sentido, como é o caso do apoio de fogos indirectos, e uma valência de infiltração aerotransportada.”</i>
E4	-
E5	-

Fonte: (Autor, 2017)